



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Hallituksen vuosikertomus 2015

Hallituksen vuosikertomus 2015

ISSN 2341-7129

ISBN 978-952-287-230-2

ISSN 2323-962X

ISBN 978-952-287-229-6

Lönnberg Print & Promo 2016

KUVAILEHTI

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia			Julkaisu-aika 21.4.2016
Tekijä(t)	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö			
Julkaisun nimi	Hallituksen vuosikertomus 2015			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Hallituksen julkaisusarja 3/2016			
Julkaisun osat/ kieliversiot	4/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset 5/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 2. Tilinpäätöslaskelmat 6/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta 7/2016 Regeringens årsberättelse 2015 8/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 1. Ministeriernas resultatöversikter 9/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 2. Bokslutskalkyler 10/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 3. Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden			
Tiivistelmä	<p>Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.</p> <p>Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomusta koskeva asetustasoinen sääntely on uudistettu helmikuussa 2016 voimaan tulleella valtion talousarviosta annetun asetuksen muutoksella (118/2016).</p> <p>Vuodelta 2015 annettava hallituksen vuosikertomus muodostuu neljästä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä kolmesta liitteestä:</p> <p>Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset</p> <p>Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat</p> <p>Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta</p>			
Asiasanat	vuosikertomus, tilinpäätös			
Rahoittaja/kustantaja	valtioneuvoston kanslia			
	ISSN (painettu) 2341-7129	ISBN (painettu) 978-952-287-230-2	ISSN (verkkopainettu) 2323-962X	ISBN (verkkopainettu) 978-952-287-229-6
	Sivumäärä 106	Kieli suomi	URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-229-6	
Julkaisujen myynti/ jakelu	www.vnk.fi			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Statsrådets kansli		Utgivningsdatum 21.4.2016	
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet			
Publikationens namn	Regeringens årsberättelse 2015			
Publikationsseriens namn och nummer	Regeringens publikationsserie 3/2016			
Publikationens delar/ språkversioner	4/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset 5/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 2. Tilinpäätöslaskelmat 6/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta 7/2016 Regeringens årsberättelse 2015 8/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 1. Ministeriernas resultatöversikter 9/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 2. Bokslutskalkyler 10/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 3. Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden			
Referat	<p>Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen.</p> <p>Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Förordningsbestämmelserna om regeringens årsberättelse har förnyats genom en ändring av förordningen om statsbudgeten (118/2016), som trädde i kraft i februari 2016.</p> <p>Regeringens årsberättelse för 2015 består av fyra delar, själva årsberättelsen och tre bilagor:</p> <p>Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter</p> <p>Bilaga 2 Bokslutskalkyler</p> <p>Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden</p>			
Nyckelord	årsredovisning, bokslut			
Finansiering/förläggare	Statsrådets kansli			
	ISSN (tryckt) 2341-7129	ISBN (tryckt) 978-952-287-230-2	ISSN (webbpublikation) 2323-962X	ISBN (webbpublikation) 978-952-287-229-6
	Sidantal 106	Språk finska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-229-6	
Beställningar/ distribution	www.vnk.fi			

SISÄLLYS

ESIPUHE	9
1 Hallituskokoonpanot	11
1.1 Alexander Stubbin hallitus 24.6.2014–29.5.2015	12
1.2 Juha Sipilän hallitus 29.5.2015–	12
1.3 Ministerien työnjako pääministeri Juha Sipilän hallituksessa	13
2 Keskeisiä politiikkakysymyksiä	15
2.1 Talous- ja finanssipolitiikka	16
2.2 Hallituksen kärkihankkeet	18
2.2.1 Painopistealue: Työllisyys ja kilpailukyky	18
2.2.2 Painopistealue: Osaaminen ja koulutus	20
2.2.3 Painopistealue: Hyvinvointi ja terveys	22
2.2.4 Painopistealue: Biotalous ja puhtaat ratkaisut	23
2.2.5 Painopistealue: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen	25
2.2.6 Reformit ja eläkeuudistus	27
2.3 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	29
2.3.1 Kriisivuosi 2015: Muuttoliikkeet, Syyria, Ukraina ja Venäjä	29
2.3.2 Suomen puolustus muuttuneessa toimintaympäristössä	32
2.4 Muuttoliike ja maahanmuuton hallinta	35
2.4.1 Muuttoliikkeet Euroopassa	35
2.4.2 Toimet Euroopan unionissa	35
2.4.3 Maahanmuuton hallinta Suomessa	38
2.5 EU-politiikan avaintavoitteiden toteutuminen vuonna 2015	41
3 Julkinen talous	45
3.1 Julkisen talouden tila	45
3.2 Valtiontalous	49
3.2.1 Valtion taloudelliset kokonaislaskelmat	49
3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös	54
3.2.3 Valtion henkilöstön tila	61
3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje	63
3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	71
3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	72
3.2.7 Valtionvelka	75
3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit	77
3.3 Valtion yhtiöomistus	81
3.3.1 Valtion yhtiöomistuksen päätöksenteko ja organisoituminen	81
3.3.2 Valtion yhtiöomistuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus	82
3.3.3 Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden taloudellinen kehitys	87
3.3.4 Valtio-omisteisten yhtiöiden voitonjako ja valtion osakemyyntitulot	88
3.3.5 Hallitusvalinnat, yritysvastuu ja palkitseminen	89
3.4 Kuntatalous	90
3.4.1 Kuntatalouden ohjaus	90
3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	91
3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet	93
3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	93
4 Yhteenveto tärkeimmistä toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta	95
5 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä	102

ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Säädösten kerronnan sisältöä määrittää erityisesti myös valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992), jonka vuosikertomusta koskeva sääntely uudistettiin helmikuussa 2016. Uudistuksen jälkeen asetuksessa on vuosikertomukselle oma 8 a luku, jossa säädetään vuosikertomuksen sisällöstä kokonaisuutena. Asetuksen muutoksessa ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvausta koskevaa sääntelyä on karsittu ja yksinkertaistettu. Muutos koskee jo vuoden 2015 vuosikertomusta. Vuosikertomukseen sisällytetään asetusmuutoksella uutena asiana (68 a §:n 4 kohta) valtiokokonaisuuden taloudellista asemaa selvittävä katsaus, jossa on kootusti ja tiiviissä muodossa tietoa valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen tuotoista, kuluista ja varallisuusasemasta (valtion kokonaislaskelmat, tuotto- ja kululaskelma sekä tase). Tämän puuttumiseen ovat kiinnittäneet huomiota eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtiontalouden tarkastusvirasto.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja sitä täydentävästä kolmesta liitteestä:

- Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta

Vuosikertomuksen kertomusosassa ovat katsaukset hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista samoin kuin katsaukset julkisesta taloudesta, valtiontaloudesta ja kuntataloudesta. Kertomusosassa on myös katsaus valtion yhtiöomistukseen. Edelliseen vuosikertomukseen verrattuna kertomusosaan on lisätty em. katsaus valtiontalouden kokonaislaskelmista sekä ministeriökohtaiset yhteenvedot tärkeimmistä toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Varsinaiset lausuma- ja kannanottovastaukset ovat kertomuksen liitteessä 3.

Kertomus sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset (liite 1). Niissä on katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Lisäksi tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna. Lisäksi niillä ministeriöillä, joiden hallinnonalalla on liikelaitoksia tai talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja, on selvitykset näistä. Oikeusministeriön osuus sisältää myös saamelaiskäräjien kertomuksen vuodelta 2015.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa ovat valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä on myös yhteenveto taseiden ulkopuolisista vastuista. Lisäksi siinä ovat valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Vuosikertomus on laadittu siitä lähtökohdasta, että eduskunnan on tarpeen saada kootusti informatiivista tietoa valtion talouden asemasta ja koko julkisen sektorin tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä harjoitetusta toimintapolitiikasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Kertomuksen perusteella eduskunnan pitää pystyä vaikuttamaan muun muassa seuraavan vuoden talousarviovalmisteluun. Kertomuksen laatimisaikataulu on valtioneuvostossa tiivis ja asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella.

Eduskunta on joulukuussa 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 2016

Pääministeri Juha Sipilä

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Hallituskokoonpanot

Vuoden 2015 alussa pääministeri Alexander Stubbin hallitukseen kuului 17 ministereä. Hallitukseen kuuluivat Kansallinen Kokoomus, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Suomen ruotsalainen kansanpuolue ja Suomen Kristillisdemokraatit. Hallituksen ohjelma perustui edellisen, pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä sen toimeenpanoa ja julkisen talouden sopeuttamista koskeviin linjauksiin.

Huhtikuussa 2015 järjestettiin 37. eduskuntavaalit vaalikaudelle 2015–2019. Vaaleissa Suomen Keskusta nousi suurimmaksi puolueeksi. Perussuomalaiset sijoittuivat toiseksi ja Kansallinen Kokoomus saavutti kolmanneksi suurimman puolueen aseman.

Tasavallan presidentti nimitti 29. toukokuuta 2015 pääministeri Juha Sipilän hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 74. hallitus. Samalla presidentti vapautti valtioneuvoston jäsenyydestä Alexander Stubbin hallituksen ministerit. Hallituksen muodostivat vaalien kolme suurinta puoluetta. Sipilän hallitukseen nimitettiin 14 ministereä.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle toukokuussa 2015. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestäväan kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus.

Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus vie eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella. Hallituksen strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26 kärkihankkeessa. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on toteuttaa eläkeuudistus, sote-uudistus, karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä uudistaa alue- ja keskushallintoa. Hallituksen toimintasuunnitelma hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin syyskuussa 2015.

Hallituksen ensimmäistä syksyä leimasi Eurooppaan suuntautuvan turvapaikanhakijoiden kiihtyvän virran kasvu ja sen hallitseminen. Vuosikertomuksen luvussa 2 kuvataan muuttoliikettä ja maahanmuuton hallintaa laajemmin. Syksy 2015 muistetaan myös kilpailukyky sopimukseen liittyvistä neuvotteluista. Pääministeri Sipilä halusi jo ennen hallitusneuvottelujen alkua toukokuussa 2015 solmia etujärjestöjen kanssa myös yhteiskuntasopimukseksi kutsutun sopimuksen, jolla Suomen tuottavuutta ja kilpailukykyä ja siten työllisyyttä parannettaisiin. Kyse on työmarkkinajärjestöjen välisestä sopimuksesta, jolla on tarkoitus parantaa yritysten kilpailukykyä. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt pääsivät alkukeväästä 2016 keskenään neuvottelutulokseen kilpailukyky sopimuksesta. Hallitus tukee työmarkkinoiden keskusjärjestöjen saavuttamaa neuvottelutulosta ja kannustaa työmarkkinajärjestöjä edistämään paikallista sopimista kevään työmarkkinakierroksella. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt tarkastelevat yhdessä sopimuksen merkittävyyttä ja kattavuutta kesäkuussa 2016.

1.1 Alexander Stubbin hallitus 24.6.2014–29.5.2015

Kertomusvuonna 2015 hallitustehtäviä hoiti 24.6.2014 nimitetty ja osittain 26.9.2014 muutettu sekä 29.5.2015 asti toiminut Alexander Stubbin hallitus, jonka kokoonpano vuoden 2015 alussa oli seuraava:

- pääministerinä Alexander Stubb
- pääministerin sijaisena ja valtiovarainministerinä Antti Rinne,
- ulkoasiainministerinä Erkki Tuomioja,
- eurooppa- ja ulkomaankauppaministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa ja valtiovarainministeriössä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa Lenita Toivakka,
- kehitysministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa sen toimialaan kuuluvissa asioissa Sirpa Paatero,
- oikeusministerinä Anna-Maja Henriksson,
- sisäministerinä sisäministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Päivi Räsänen,
- puolustusministerinä puolustusministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Carl Haglund,
- liikenne- ja kuntaministerinä liikenne- ja viestintäministeriössä sekä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Paula Risikko,
- opetus- ja viestintäministerinä opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Krista Kiuru,
- maa- ja metsätalousministerinä Petteri Orpo,
- elinkeinoministerinä työ- ja elinkeinoministeriössä Jan Vapaavuori,
- työministerinä työ- ja elinkeinoministeriössä Lauri Ihalainen,
- sosiaali- ja terveysministerinä Laura Rätty,
- peruspalveluministerinä sosiaali- ja terveysministeriössä Susanna Huovinen,
- ympäristöministerinä Sanni Grahn-Laasonen sekä
- kulttuuri- ja asuntoministerinä ympäristöministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Pia Viitanen.

1.2 Juha Sipilän hallitus 29.5.2015–

Kertomusvuonna 2015 hallitustehtäviä hoiti 29.5.2015 nimitetty Juha Sipilän hallitus, jonka kokoonpano oli seuraava:

- pääministerinä Juha Sipilä
- pääministerin sijaisena ja ulkoasiainministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvissa asioissa Timo Soini,
- ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä ulkoasiainministeriössä Lenita Toivakka,
- oikeus- ja työministerinä oikeusministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Jari Lindström,
- sisäministerinä Petteri Orpo,
- puolustusministerinä Jussi Niinistö,
- valtiovarainministerinä Alexander Stubb,
- liikenne- ja viestintäministerinä liikenne- ja viestintäministeriössä sekä oikeusministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa sekä 12.6.2015 alkaen ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Anne Berner,
- kunta- ja uudistusministerinä valtiovarainministeriössä sekä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvissa asioissa Anu Vehviläinen,

- opetus- ja kulttuuriministerinä Sanni Grahn-Laasonen,
- maatalous- ja ympäristöministerinä maa- ja metsätalousministeriössä sekä ympäristöministeriössä Kimmo Tiilikainen,
- elinkeinoministerinä Olli Rehn,
- sosiaali- ja terveysministerinä Hanna Mäntylä, sekä
- perhe- ja peruspalveluministerinä sosiaali- ja terveysministeriössä Juha Rehula.

1.3 Ministerien työnjako pääministeri Juha Sipilän hallituksessa

Valtioneuvosto on päättänyt seuraavasta ministerien työnjaosta ministeriöissä, joissa toimii useampi kuin yksi ministeri. Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä kuusi: **sisäministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö.**

Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerillä on erityinen vastuu kokonaiskoordinaatiosta ministeriöiden toimialoilla digitalisaatioon, normien purkuun ja kokeilutoimintaan liittyen.

Pääministeri Sipilän, ulkoasiainministeri Soinin ja kunta- ja uudistusministeri Vehviläisen välinen työnjako **valtioneuvoston kansliassa:**

Ulkoasiainministeri Soini käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille.

Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen vastaa selvitys- ja tutkimustoiminnasta sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisesta päätöksenteon tueksi.

Pääministeri Sipilä käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat omistajaohjausasiat mukaan lukien kunta- ja uudistusministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Ulkoasiainministeri Soinin, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Toivakan ja liikenne- ja viestintäministeri Bernerin välinen työnjako **ulkoasiainministeriössä:**

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Toivakka käsittelee kauppapolitiikkaa koskevat asiat ja kehitysyhteistyötä koskevat asiat.

Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Ulkoasiainministeri Soini käsittelee muut ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat asiat arktiset asiat mukaan lukien.

Oikeus- ja työministeri Lindströmin ja liikenne- ja viestintäministeri Bernerin välinen työnjako **oikeusministeriössä**:

Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat asiat.

Oikeus- ja työministeri Lindström käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Valtiovarainministeri Stubbin ja kunta- ja uudistusministeri Vehviläisen välinen työnjako **valtiovarainministeriössä**:

Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Stubb käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Rehnin ja oikeus- ja työministeri Lindströmin välinen työnjako **työ- ja elinkeinoministeriössä**:

Oikeus- ja työministeri Lindström käsittelee tieto-osastolle, työllisyys- ja yrittäjyysosastolle sekä työelämä- ja markkinaosastolle kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Rehn käsittelee muut työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Mäntylän ja perhe- ja peruspalveluministeri Rehulan välinen työnjako **sosiaali- ja terveysministeriössä**:

Perhe- ja peruspalveluministeri Rehula käsittelee sosiaali- ja terveyspalveluosastolle kuuluvat asiat, ei kuitenkaan lääkehuoltoa koskevia asioita, sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osastolle kuuluvat asiat samoin kuin tasa-arvoasiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Mäntylä käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

2 Keskeisiä politiikkakysymyksiä

Kertomusvuoden hallitusneuvottelujen tuloksena syntyi uudentyyppinen strateginen hallitusohjelma. Uutta on muun muassa se, että hallitusohjelma määrittelee Suomen vision kymmenelle vuodelle sekä viidellä strategisella painopistealueella valikoidun määrän hallituksen kärkihankkeita. Hallitusohjelma on vahvasti muutoshenkinen ja sisältää useita laajoja reformeja. Hallitusohjelmassa määriteltiin poikkeuksellisen tarkasti julkisen talouden kestävyyskannalta keskeiset säästötavoitteet.

Kuva 1. Painopistealueet ja kärkihankkeet



Strategisen hallitusohjelman toimeenpanemiseksi hallitus on pääministeri Sipilän johdolla uudistanut työskentelytapojaan. Hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma ja hallituksen toimintasuunnitelma kärkihankkeiden toimeenpanemiseksi muodostavat yhdessä hallituksen strategian. Hallituksen muutosohjelman sisältävä toi-

mintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma vahvistettiin yhteen sovitettuina syksyllä 2015. Toimintasuunnitelmaa tarkistetaan vuosittain julkisen talouden suunnitelman aikataulussa.

Hallitus kokoontuu säännöllisesti strategiaistuntoihin, joissa seurataan ja arvioidaan toimintasuunnitelman ja sen kärkihankkeiden etenemistä sekä täsmennetään tarvittaessa kärkihankkeiden toimeenpanoa. Kullekin viidelle strategiselle painopistealueelle sekä reformeille on nimetty valmistelevat ja koordinoivat ministerityöryhmät ja kärkihankkeille vastuuministerit.

2.1 Talous- ja finanssipolitiikka

Finanssipoliittiset tavoitteet

Pääministeri Kataisen ja Stubbin hallituksen finanssi- ja talouspolitiikan tavoitteena oli talouden kasvun edellytysten ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestäväällä pohjalla. Merkittävimmät tavoitteet olivat kestävyysvajeen umpeen kurominen ja valtion velkasuhteen kääntäminen laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Keskeiset keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi olivat talouskasvun vauhdittaminen, työllisyyden parantaminen, työurien pidentäminen, menosäästöt ja verotulojen lisääminen sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen. Näitä tavoitteita hallitus pyrki edistämään muun muassa 29.8.2013 päätetyllä rakennepoliittisella ohjelmalla.

Lisäksi eri yhteyksissä päätettiin välittömistä julkisen talouden menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimista, jotka ovat vuoden 2016 tasolla nettomääräisesti n. 6½ mrd. euroa eli n. 3 % suhteessa kokonaistuotantoon. Päätetyistä sopeutustoimista ja rakenneuudistuksista huolimatta kestävyysvajetta ei saatu v. 2015 päättyneellä vaalikaudella kurottua umpeen eikä valtion velkasuhde kääntynyt laskuun.

Vuonna 2015 virkaan astuneen pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan julkisen talouden tasapainottaminen käynnistetään välittömästi. Hallituksen talousohjelman mukaan velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen lopetetaan v. 2021. Kokonaisveroaste ei nouse.

Hallitus on sitoutunut julkisen talouden 10 mrd. euron kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjä ja rakenteellisia uudistuksia koskevien päätösten tekemiseen hallituskauden aikana. Hallitus on sopinut julkista taloutta vahvistavasta sopeutusohjelmasta. Julkisia menoja vähentävien toimien lisäksi toteutetaan uudelleenkorjauksia, ja nettomääräisesti toimet vahvistavat julkista taloutta vuoden 2019 tasossa noin 4 mrd. eurolla. Hallitus on myös sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka.

Talouspolitiikan arviointineuvosto totesi tammikuussa 2016 julkaisemassaan raportissa julkisen talouden tasapainottamisen olevan välttämätöntä ja kyseeseen jää lähinnä sopeutustoimenpiteiden ajoittuminen ja sopeutuspolitiikan rakenne. Arviointineuvosto piti hallitusohjelman mukaista sopeutustoimenpiteiden aikataulua melko hyvin tasapainossa. Neuvosto sen sijaan kyseenalaisti hallituksen päätöstä olla puutumatta verotuksen tasoon.

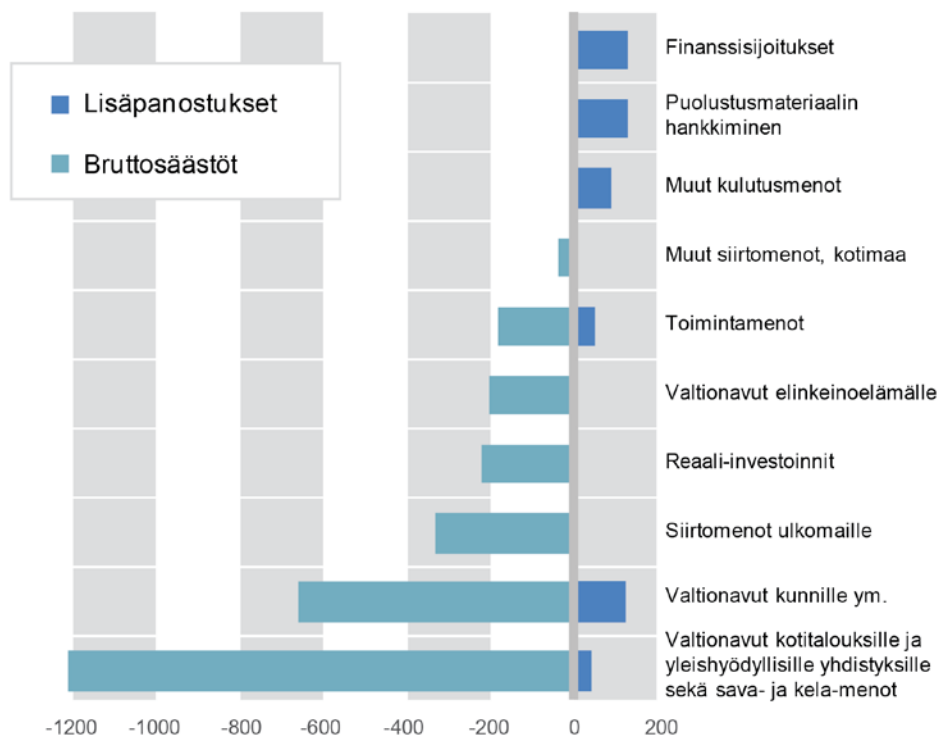
Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 28.9.2015 laatimansa julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi. Julkisen talouden suunnitelma toimii samalla Suomen vakaushjelmalla sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Julkisen talouden suunnitelmassaan hallitus päätti seuraavista sitovista vaalikauden nimellisistä rahoitusasematavoitteistaan:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:seen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:seen.

Hallitus arvioi julkisen talouden suunnitelmassa, että edellä päätetyt tavoitteet johtavat keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tai sitä vahvempaan rakenteelliseen rahoitusasemaan.

Hallitusohjelmassa sovitut sopeutustoimet sisällytettiin pääsääntöisesti julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2016–2019 (pl. muutama joiden valmistelu oli vielä liian alustavassa vaiheessa vaikutusten arvioimiseksi). Toimenpiteiden vaikutukset myös täsmentyivät ja eräistä korvaavista sopeutustoimista päätettiin. Vuosien 2016–2019 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien menotoimenpiteiden ja maksutulokorotusten nettomääräinen vaikutus julkiseen talouteen oli arviolta n. 3,5 mrd. euroa vuoden 2019 tasolla ja valtiontalouteen 2,7 mrd. euroa vuoden 2019 tasolla.

Kuvio 1. Bruttosäästöjen ja lisäpanostusten jakaantuminen vuonna 2019, milj. euroa



Lähde: Valtiovarainministeriö

2.2 Hallituksen kärkihankkeet

Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Hallitusohjelmansa avulla hallitus vie eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella: työllisyys- ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purku.

Painopistealueiden strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26 kärkihankkeessa. Lisäksi hallitus toteuttaa viisi reformia: eläkeuudistuksen, sosiaali- ja terveysuudistuksen, karsii kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä uudistaa alue- ja keskushallintoa. Toimintasuunnitelma kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin 28. syyskuuta 2015. Suunnitelma täsmensi hallituksen kärkihankkeiden ja tärkeimpien rakenteellisten uudistusten eli reformien aikataulut, toimenpiteet ja rahoituksen.

Hallitus varasi muutosohjelmaan yhteensä 1,6 mrd. euroa, josta miljardi suunnataan kärkihankkeisiin. Kärkihankkeiden rahoituksen kohdennuksesta vuosille 2016–2018 päätettiin julkisen talouden suunnitelmassa 28.9.2015. Toimintasuunnitelmaa toteutetaan tämän rahoituksen ja olemassa olevien valtiontalouden kehysten sekä muun julkisen talouden suunnitelman puitteissa.

Panostukset kärkihankkeisiin painopistealueittain:

- Työllisyys ja kilpailukyky 170 milj. euroa
- Osaaminen ja koulutus 300 milj. euroa
- Hyvinvointi ja terveys 130 milj. euroa
- Biotalous ja puhtaat ratkaisut 300 milj. euroa
- Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen (toimintatavat) 100 milj. euroa.

Seuraavassa käydään kokoavasti läpi painopistealueiden ja kärkihankkeiden tavoitteita, etenemistä ja toteutusta kertomusvuonna. Kärkihankkeetsikoiden yhteydessä on mainittu kärkihankkeille osoitetut panostukset.

2.2.1 Painopistealue: Työllisyys ja kilpailukyky

Hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoituksen turvaamiseksi toteutetaan työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä parantavat uudistukset. Uudistukset lisäävät työn tarjontaa, yrittäjyyttä ja elinkeinorakenteen monipuolistumista sekä vahvistavat julkista taloutta yli miljardilla eurolla.

Kärkihanke 1: Kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla

Kärkihankkeen tavoitteena on kestävän kasvun ja kilpailukyvyn parantaminen yritysten toimintaympäristöä kehittämällä. Kärkihankkeella virtaviivaistetaan yritysten toiminta- ja säädösympäristöä, tehostetaan Team Finlandin vaikuttavuutta, vahvistetaan yritysrahoituksen välineitä sekä vauhditetaan cleantech-ratkaisuja ja alueiden uudistumista.

Kaupan aukiolosääntelyn purku on toteutettu tavoiteaikataulussa. Valmistelu on käynnissä isojen teollisten hankkeiden lupaprosessien (ml. ympäristöluvut) kiirehtimismenettelyn käyttöönottamiseksi sekä rutiinilupa-asioiden siirtämiseksi ilmoitus-

menettelyyn. Team Finland -yrityspalveluverkoston vahvistamiseksi otettiin käyttöön uusi kansallinen palvelumalli. Team Finland -kasvuohjelmat on yritysrajoittamassa merkittävä uusi instrumentti toimialojen ja yritysklusterien kansainvälistymisen edistämiseksi. Kasvuohjelmia on noin 40 eri toimialoilla ja toteutuksesta vastaa pääosin Finpro.

Pienten ja keskisuurten yritysten kasvun vauhdittamiseksi on Finnvera valmistellut uuden välirahoitusvälineen, 300 milj. euron juniorilainaohjelman. Yrityksille ja muille organisaatioille suunnattu neuvontapalvelu Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) hyödyntämiseksi on käynnistetty. Joukkorahoitus on muodostumassa merkittäväksi uudeksi lähteeksi yritysten kasvurahoituksen tarjonnan monipuolistamisessa. Valtiovarainministeriö on joukkorahoitusselvityksen ja asiasta pyytämisenä lausuntojen perusteella valmistellut hallituksen esitystä joukkorahoituslaiksi.

Valtion ja kuntien välisten maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusten uudistamisneuvotteluja on käyty neljän kaupunkiseudun kanssa (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu). Tavoitteena on parantaa yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista, jotta luodaan edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle ja siten alueiden kilpailukykyyn vahvistamiselle.

Kärkihanke 2: Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan

Tavoitteina on uudistaa työttömyysturvaa, purkaa työn vastaanottamisen kannustinloukkuja ja luoda osallistavan sosiaaliturvan malli. Sosiaali- ja työttömyysturvan uudistamiseksi kannustetaan työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhennetään työttömyysjaksoja, alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja säästetään julkisia voimavaroja.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistamislinjaukset ovat valmistuneet. Vuorotelluvapaajärjestelmän ehtoja tiukennettiin vuoden 2016 alussa. Kannustinloukkujen purkamista ja työttömyysetuuksien käyttämistä palkkatukeen ja starttirahaan on selvitetty.

Kärkihanke 3: Paikallista sopimista edistetään ja työllistymisen esteitä puretaan

Kärkihankkeessa kannustetaan työelämän osapuolia luomaan paikallisen sopimisen toimintatapoja työpaikoille ja huolehditaan paikallisen sopimisen edellytysten vahvistamisesta lainsäädäntöhankkein. Selvitysmies Harri Hietalan ehdotus paikallisen sopimisen edistämiseksi valmistui lokakuussa. Työn jatkoksi hallitus asetti paikallista sopimista ja henkilöstön asemaa selvittävän työryhmän.

Kärkihanke 4: Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukeväksi

Tavoitteita ovat työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman helpottaminen, passivoivien toimien purkaminen, työvoimahallinnon tulkintojen yhdenmukaistaminen sekä työvoimahallinnon resurssien painottaminen aktivointitoimenpiteisiin. Kärkihankkeessa hallitus valmistelee ratkaisuehdotuksen ja tarvittavat toimenpiteet työvoimapalveluiden kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi.

Digitaalisten TE-palvelujen kehittämissuunnitelma on valmistunut. Lähtökohtana on analyytiikkaa ja automaatiota hyödyntävä TE-palvelujen ekosysteemi, joka perustuu

eri toimijoiden kumppanuuteen, vuorovaikutukseen ja yhteisen tiedon hyödyntämiseen. Ensiaskeleena on hankittu kohtaannon parantamiseen tähtäävä TE-palvelujen semanttinen hakukone.

Työnvälitystä on ryhdytty terävöittämään. Uudenlaisia toimintatapoja yritysyhteistyöhön on haettu yrittäjäjärjestöjen kanssa. Julkisen työnvälityksen yhteistyötä henkilöstöpalveluyritysten ja muiden yksityisten rekrytointitoimijoiden kanssa on alettu vahvistaa valmistelemalla uudenlaisia yhteistyöpilotteja.

Kärkihanke 5: Asuntorakentamista lisätään

Kärkihankkeen tavoitteena on parantaa asuntotuotannon käynnistymisen edellytyksiä valtion tuen ehtoja muuttamalla. Valtion tukeman asuntotuotannon säännöksiä muutetaan siten, että vuokra-asuntorakentaminen lisääntyy. Toimenpiteet edistävät työvoiman liikkuvuutta ja elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Selvityshenkilö Hannu Rossilahti on laatinut ehdotuksen uudesta 10 vuoden korkotukimallista kohtuuhintaisen valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon lisäämiseksi.

Valtion tukeman asuntokannan käyttö- ja luovutusrajoituksista joustamisesta on sovittu, jos vapautuva pääoma käytetään valtion tukemaan asuntotuotantoon tai valtion tukeman asuntokannan korjaamiseen.

2.2.2 Painopistealue: Osaaminen ja koulutus

Osaamisen ja koulutuksen painopistealueella uudistetaan suomalaista koulutusta peruskoulusta korkeakouluun sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta. Näillä toimilla nostetaan osaamisen tasoa, vähennetään syrjäytyneiden nuorten määrää, lisätään tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuutta sekä luodaan uutta koulutusvientiiä.

Kärkihanke 1: Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluhin

Uusilla oppimisympäristöillä ja digitaalisilla materiaaleilla tavoitellaan Suomen muuttamista modernin ja innostavan oppimisen kärkimaaksi.

Oppilaiden arkiliikunnan aktivoimiseen tähtääviä liikkuvia kouluja on tullut lisää noin 400 ja uusia oppilaita 50 000, oppilasmäärä kasvoi noin kahdeksan prosenttia. Jo puolet Suomen peruskouluista on hankkeen piirissä.

Kielten opiskelun lisäämistä ja monipuolistamista koskevaa kärkihanketta on valmisteltu kahdessa osassa. Ehdotusta alueelliseksi kokeiluksi vieraan kielen opiskelun aloittamisesta jo ensimmäisellä luokalla on valmisteltu. Samoin eduskunnan pönten mukaisen alueellisen kokeilun valmistelu on aloitettu.

Kärkihanke 2: Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi

Ammatillisen koulutuksen reformin keskeinen tavoite on uudistaa ammatillista koulutusta vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeisiin siten, että ammatillinen koulutus on kokonaisuudessaan osaamisperusteista, asiakaslähtöistä ja elinikäistä oppimista tukevaa. Reformin toimeenpanon valmistelu on käynnistetty opetus- ja kulttuuriministeriön projektissa.

Kärkihanke 3: Nopeutetaan siirtymistä työelämään

Kärkihankkeen tavoitteena on nopeuttaa nuorten siirtymistä jatko-opintoihin. Keinovalikoimaan kuuluu opiskelijavalintojen uudistaminen, toisen asteen koulutuksen ja korkea-asteen koulutuksen välisen yhteistyön lisääminen, digitaaliset oppimisympäristöt, verkko-opetustarjonta ja digitaalinen koulutusyhteistyö sekä opintojen ympäri-
vuotistaminen.

Kelpoisuusvaatimusten päivittämisessä nykytilanne ja ammattipätevyysdirektiivin vaatimukset on kartoitettu. Suomessa erityisen paljon säädeltyjä ammatteja on sosi-
aali- ja terveysalalla. Lisäksi tarkastelussa olivat ne kelpoisuuden määrittelyt, jotka eivät vastaa koulutusjärjestelmää.

Kärkihanke 4: Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta

Kärkihankkeen tavoitteena on tuoda kulttuuri osaksi lasten arkea ja vahvistaa lasten ja nuorten luovuutta ja lisätä taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta. Lastenkulttuurin ja taiteen perusopetuksen saavutettavuutta koskeva toteuttamissuunnitelma (2016–2018) on valmisteltu. Kärkihanke toteutetaan myöntämällä erityisavustuksia lastenkulttuurin toimijoille ja taiteen perusopetuksen järjestäjille.

Kärkihanke 5: Vahvistetaan korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä innovaatioiden kaupallistamiseksi

Tavoitteena on hyödyntää tieteen ja tutkimuksen resursseja tehokkaammalla ja vaikuttavammalla tavalla. Lisäksi luodaan kansainvälisesti kilpailukykyisiä osaamiskeskittymiä. Toimenpiteillä tavoitetaan sitä, että Suomen koulutusvienti lähtee voimakkaaseen kasvuun.

Korkeakoulujen pääomittamisen periaatteet on linjattu julkisen talouden suunnitelmana. Osana vaikuttavuuden lisäämistä opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallityöryhmät ovat tehneet ehdotukset korkeakoulujen rahoitusmallin tarkistamiseksi.

Tekes on ottanut käyttöön uudet rahoitusinstrumentit, joilla tuetaan yhteistyötä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten kesken sekä osaamisen siirtoa tutkimushankkeista yritysten hyödynnettäväksi.

Korkeakouluopiskelijoiden lukuvuosimaksujen käyttöönottoa koskevat lakimuutokset ovat tulleet voimaan ja yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat periä lukuvuosimaksuja EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa.

Kärkihanke 6: Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan

Tavoitteena on tukea nuorten elämänhallintaa, opintopolkujen rakentumista ja työllistymistä. Tavoite toteutetaan syventämällä viranomaisten yhteistyötä nuorten tukemisessa ja kokoamalla hyvät toimintatavat hyödynnettäväksi valtakunnallisesti. Nuorisotakuusta kehitetään malli, jossa vastuu tukea tarvitsevasta nuoresta on yhdellä taholla. Ohjaamo-toimintamalli, jossa neuvotaan ja tuetaan nuoria mm. kouluttautumiseen ja työllistymiseen, etenee suunnitelmien mukaisesti.

Opintopolkujen rakentamisen periaatteet on valmisteltu osana joustavan perusopetuksen kehittämistoimenpiteitä.

2.2.3 Painopistealue: Hyvinvointi ja terveys

Hyvinvoinnin ja terveyden painopistealueella toteutetaan palveluiden ja tietojärjestelmien sekä tiedon laajaa integraatiota, sosiaaliturvan merkittäviä uudistuksia sekä uudenlaista palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamista. Näillä toimilla vahvistetaan julkisen talouden tasapainoa ja lisätään palvelujen ja asiain sujuvuutta, kokonaisvaltaisuutta ja oikea-aikaisuutta.

Kärkihanke 1: Palvelut asiakaslähtöisiksi

Keskeisenä tavoitteena on uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaprosesseja asiakaslähtöisemmiksi ja omatoimisuutta tukeviksi. Kärkihankkeessa uudistetaan asiakkaan asemaa, toimintamalleja ja tietojen käyttöä. Osahankkeita ovat julkinen palvelulupaus, kokemusasiantuntijuus ja asiakkaan osallistuminen, omahoito ja sähköiset palvelut, palvelusetelikokeilu, perustulokokeilu ja asumisperusteinen sosiaaliturva.

Kärkihanke sisältää useita keskeisiä uudistuksia sosiaaliturvaan. Hankkeessa on merkittäviä kokeiluja. Perustulokokeilun järjestämisestä on käynnistetty ennakoivasti valtioneuvoston tutkimusrahoituksella selvitys. Asumisperusteisen sosiaaliturvan selvitys on käynnistetty.

Hallituksen marraskuussa 2015 tekemät sosiaali- ja terveysuudistuksen linjaukset edellyttävät palvelusetelikokeilun lisäarviointia.

Kärkihanke 2: Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta

Tavoitteena on lisätä terveitä elämäntapoja ja vahvistaa mielenterveyttä arjessa sekä loiventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseksi tarvitaan vaikuttavien käytäntöjen tehokkaampaa hyödyntämistä sekä uusia lähestymistapoja julkisen sektorin, järjestöjen ja yritysten sekä eri hallinnonalojen yhteistyönä. Kärkihankkeessa vaikutetaan keskeisiin hyvinvointia ja terveyttä määrittäviin tekijöihin ja ihmisten kykyyn ottaa vastuuta. Kaikissa toimenpiteissä tähdätään eriarvoisuuden kaventamiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen.

Hankesuunnitelma täsmentyi loppuvuonna. Hankkeen keskeiset toimenpiteet kohdistuvat terveiden elintapojen, kuten liikunnan, lisäämiseen, mielenterveyden ja osallisuuden edistämiseen sekä rakennusten terveellisyyden edistämiseen.

Kärkihanke 3: Toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma

Tavoitteena on rakentaa nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät, ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut. Kärkihanke on muutosohjelma, jossa lapsi- ja perhelähtöisiä palveluja kehitetään koko palvelujärjestelmän laajuudella hallintorajat ylittäen. Hanke painottaa lasten ja perheiden omien voimavarojen vahvistamista, lähtökohtana lapsen etu ja perheiden monimuotoisuus. Hanke muokkaa palveluita yhteen sovitetuiksi, oikea-aikaisiksi ja pysyviksi.

Viimeistelyvaiheessa olevan hankesuunnitelman valmistelussa mukana on ollut osallistujia hallintokuntarajat ylittäen, sekä valtionhallinnosta että palveluissa toimivista. Järjestöt ovat olleet merkittävässä roolissa valmistelussa. Hankesuunnitelma jäsentää ohjelman vaiheisiin, joissa muutostyötä vahvistetaan käytäntöjä ja palvelukokonaisuuksia mallintamalla, kuntakokeilulla ja käynnistämisavustuksilla.

Kärkihanke 4: Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa

Tavoitteena on että iäkkäille sekä omais- ja perhehoitajille olisi nykyistä yhdenvertaisemmat, koordinoitujen ja kustannusten kasvua hillitsevät palvelut. Ikäihmisten kotihoitoon, kaikenikäisten omaishoitoon sekä perhehoitoon kohdistuva kärkihanke painottaa kotiin annettavien ja toimintakykyä edistävien palvelujen kehittämistä. Asumisen uusia muotoja lisäämällä sekä omais- ja perhehoitajien hyvinvointia parantamalla lisätään mahdollisuuksia valintoihin ja kotona asumiseen. Palvelujen entistä parempi koordinaatio tehostaa toimintaa.

Kärkihankkeen viimeistelyvaiheessa oleva hankesuunnitelma sisältää uudistuksia linjaavan valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelun.

Kärkihanke 5: Osatyökykyisille väyliä töihin

Tavoitteena on lisätä merkittävästi osatyökykyisten työssä pysymistä ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kärkihankkeen lähtökohtana on muuttaa osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla ja tunnistaa hyödyntämättömän työkyvyn kustannukset yhteiskunnassa. Hanke tehostaa palvelujärjestelmän toimintaa ja etsii keinoja osatyökykyisten työssä pysymiseksi ja työllistymiseksi sekä kannustinloukkujen poistamiseksi. Hanke hyödyntää tutkittua tietoa ja vaikuttaviksi todettuja käytäntöjä ja malleja toimenpiteiden valinnassa.

Hankesuunnitelmaa on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä toimijoiden kanssa. Hanke jakautuu projekteihin: koulutusinterventiot, vammaisten ja osatyökykyisten yrittäjyys, parhaat työllistymistä tukevat toimintamallit, rekrytointikynnyksen madaltaminen, verkkopalvelu, hoitoon ja kuntoutukseen ohjautuminen.

2.2.4 Painopistealue: Biotalous ja puhtaat ratkaisut

Biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen painopistealueella korvataan fossiilista tuontienergiaa puhtaalla ja kotimaisella energialla, lisätään puun käyttöä ja kasvatetaan jalostusarvoa, käynnistetään biotalouden tutkimus- ja innovaatiotoimintaa sekä nostetaan ruoantuotannon kannattavuutta. Näillä toimilla saavutetaan vuoden 2020 ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana ja luodaan uusia työpaikkoja. Suomesta tavoitellaan bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijää.

Kärkihanke 1: Hiilettömään puhtaaseen ja uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti

Kärkihanke sisältää kolme päätoimenpidettä: Energia- ja ilmastostrategia, energiatuen lisäpanostus ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Ilmastolain mukaisen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman laadinta on lähtenyt liikkeelle ympäristöministeriön työryhmässä. Suunnitelmaan sisällytetään linjaukset päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennyksistä vuoteen 2030 mennessä.

Kärkihanke 2: Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä

Tavoitteena on monipuolistaa ja lisätä puun käyttöä sekä kasvattaa sen jalostusarvoa. Lisäksi luodaan kilpailukykyisiä ja kestäviä biotalouden ratkaisuja maailmanlaajuisiin ongelmiin ja synnytetään uutta liiketoimintaa, työpaikkoja ja vientiä.

Puun tarjonnan lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet metsänomistusrakenteen kehittämiseksi ja sukupolvenvaihdoksien edistämiseksi ovat käynnistyneet. Metsävaratietojen hyödyntämistä ja sähköisten asiointipalveluiden kehittämistä koskeva työsuunnitelma on valmistunut.

Sahojen vientiohjelma ja innovatiiviset puutuotteet -kasvuohjelma on käynnistetty. Tekes avasi marraskuussa haun "Biotalous uudet liiketoimintakärjet ja ekosysteemit".

Puun käyttöä rakentamisessa edistetään uudistamalla puurakentamista koskevia määräyksiä. Suomen rakentamismääräyskokoelman kokonaisuudistus on valmistelussa.

Kärkihanke 3: Kiertotalouden läpimurto, vesistöt kuntoon

Tavoitteena on hyödyntää kiertotalouden kasvavia mahdollisuuksia. Lisäksi edistetään Itämeren hyvää ekologista tilaa. Kiertotalouden yhtenä edellytyksenä ovat jätelakiin liittyvät uudistukset. Kunnan jätehuollon järjestämisvastuun rajaamista asumisessa syntyviin jätteisiin on valmisteltu. Selvitystyö kansallisten Ei enää jätettä (End of Waste) -säädösten tarpeesta ja vaikuttavuudesta on aloitettu.

Ravinteiden kierrätyksen lisäämiseen tähtäävän kokeiluohjelman rahoituksen säädösvalmistelu käynnistyi syksyllä. Hevosensilppuhyötykäyttöä muissa EU-maissa on selvitetty. Maatalouden ravinteiden kierrätyshankkeen jatko on valmisteltu. Ravinteiden kierrätysohjelma on päivitetty ja toista vaihetta valmistellaan. Valtioneuvosto on hyväksynyt Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman ja vesienhoitosuunnitelmat. Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostuksen ja maa-aineskierrätyksen kokeiluohjelmat on suunniteltu.

Kärkihanke 4: Suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase nousuun

Tavoitteena on turvata ruoantuotannon ja maatalouden rakennekehityksen edellytykset ja parantaa elintarvikeketjun toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja kilpailukykyä purkamalla normeja. Lisäksi edistetään vesi- ja kalavaroihin perustuvan liiketoiminnan kasvua sinisen biotalouden kehittämissuunnitelman toimenpitein.

Maatalousinvestointien rahoitukseen sekä muihin hallitusohjelman ruoantuotannon kannattavuustavoitteita tukeviin toimenpiteisiin osoitetaan Makeraan 90 milj. euron lisärahoitus vuosina 2016–2018. Salaojitusten, ympäristön tilaa, eläinten hyvinvointia sekä uusiutuvan energian käyttöä edistävien investointien rahoitukseen tarkoitettujen investointien tukitasoa nostetaan viidellä prosenttiyksiköllä.

Ruokapoliittisen selonteon valmistelu käynnistyi joulukuussa. Elintarvikevientiä pyritään lisäämään korostamalla laatutekijöitä ja luomalla edellytyksiä uusien vientikanavien avaamiseksi. Pk-yritysten koulutusta ja neuvontaa on suunniteltu, ja vientihankkeita on valmisteltu.

Kotimaisen ruoan kilpailukykyä on parannettu vaikuttamalla kotimaisen ruoan hankintaa edistävien kriteerien lisäämiseen kuntien hankintastrategioihin.

Kärkihanke 5: Luontopolitiikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin

Kärkihankkeen toimenpiteillä edistetään luonnonsuojelun tason turvaamista ja lisätään luonnonsuojelutoimien paikallista hyväksyttävyyttä avoimella yhteistyöllä ja osallistavalla päätöksenteolla. Kansallista ja kansainvälistä virkistys- ja luontomatkailua lisätään.

Luonnonsuojelutoimitavoitteisiin liittyvä vaelluskalatoimenpiteiden valmisteluryhmä käynnisti toimintansa. Pilottialueet on valittu ja alueellinen yhteistyö niiden puitteissa on käynnistynyt.

Suomen 100-vuotisjuhlavuoden 2017 kansallispuisto päätettiin perustaa Hossan-Moilasenvaaran ja Julman-Ölkyn valtion maille Suomussalmen ja Kuusamon kuntiin.

Suomen luonnonsuojelualueverkosto tarjoaa hyvät mahdollisuudet lisätä luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailun edellytyksiä. Ministeriöiden yhteistyöhankkeilla vauhditetaan luonto- ja virkistysmatkailua ja lisätään Suomen houkuttelevuutta ulkomaisten matkailijoiden näkökulmasta. Metsähallituksen Luontopalvelut on jo lisännyt muun muassa venäjän- ja kiinankielistä opastusmateriaalia ja informaatiota.

2.2.5 Painopistealue: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen

Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema. Määrätietoisella johtamismallilla kehitetään käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut. Julkisella päätöksenteolla mahdollistetaan suotuista toimintaympäristö digitaalisille palveluille, teollisen internetin sovelluksille sekä uusille liiketoimintamalleille. Kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa helpotetaan merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Johtamista ja toimeenpanoa uudistetaan vahvistamalla tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntämällä kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja.

Kärkihanke 1: Digitalisoidaan julkiset palvelut

Kärkihankkeessa tavoitteena on rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Luodaan asiakaslähtöiset julkisia palveluita koskevat periaatteet ja sitoutetaan julkinen sektori automatisoimaan ja digitalisoimaan toimintatapansa.

Kaikkia julkisia palveluita koskevat digitalisoinnin periaatteet on valmisteltu avoimena sidosryhmätyönä. Työhön osallistui henkilöitä valtionhallinnosta, kunta- ja yksityiseltä sektorilta, järjestöistä, sekä kansalaisia eri ikäluokista ja ryhmistä. Työn tuloksena valmistuneet digitalisoinnin periaatteet tukevat yhteisinä pelisääntöinä kaikkien julkisten palveluiden kehitystä.

Niin sanotulla digihaasteella, avoimella kirjeellä kaikilta toimijoilta, kerättiin ehdotuksia siitä miten julkista hallintoa voidaan digitalisoida.

Kärkihanke 2: Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristö

Tavoitteena on suotuisan toimintaympäristön luominen digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille. Toimenpiteillä luodaan innovaatioiden ja palveluiden syntymä tukeva säädös- ja t&k -ympäristö, hyödynnetään massadataa ja robotisaatiota uuden liiketoiminnan ja toimintatapojen luomiseksi sekä varmistetaan tietoturva.

Vahva fokus on ollut liikennelainsäädännön uudistamisessa ja kokeilujen edistämiseksi. Liikennealan markkinoita kokevan lainsäädännön kokonaisuudistus, liikennekaari, etenee aikataulussa. Tavoitteena on digitalisaation hyödyntäminen, markkinoiden toimivuuden varmistaminen ja uusien innovatiivisten palvelukonseptien mahdollistaminen. Uuden liiketoiminnan mahdollistaminen edellyttää merkittäviä rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia liikenteen toimialalla.

Kokeilutoiminta digitaalisten liikennepalveluiden, automaation (etenkin automaattiajoneuvot) ja liikenteen robotisaation (mm. lennokit) aloilla etenee, ja sitä on vauhditettu mm. sallivilla lupakäytännöillä ja norminpurulla. Liikenteeseen on syntymässä uutta tietoon perustuvaa ja eri liikennemuodot yhdistävää palveluoperaattoriliiketoimintaa. Liikenne palveluna -konseptia on edistetty voimakkaasti myös EU- ja kansainvälisillä foorumeilla. Kansalliset linjaukset robotisaation vauhdittamiseksi ovat valmisteilla.

Tieto ja esineiden internet ovat digitaalisen liiketoiminnan keskeisiä rakennuspalikoita. Esineiden internetille keskeisintä on viidennen sukupolven matkaviestinverkkojen (5G) kehitys- ja standardointityön tukeminen. Pääkaupunkiseudulle ja Ouluun on myönnetty taajuuksia 5G-verkkojen kokeiluun. Massadatan käyttöä ja datatalouteen siirtymisen edellytyksiä on arvioitu sekä vahvistettu toimijoiden verkostoja. Massadataan liittyvät kansalliset linjaukset ovat valmisteilla. Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut yhteistyössä elinkeinoelämän ja viranomaisten kanssa kansallisen tietoturvastrategian, jolla lisätään luottamusta digitaalisiin toimintatapoihin. Strategian toimeenpanolla tavoitellaan muutosta, jonka myötä tietoturvallisuus tulee sisäänrakennetuksi erilaisiin järjestelmiin, palveluihin ja laitteisiin.

Kärkihanke 3: Sujuvoitetaan säädöksiä

Mahdollistava sääntely, turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen ovat kärkihankkeen tavoitteita. Toimenpiteillä helpotetaan kansalaisten arkea, parannetaan kilpailukykyä, edistetään markkinoillepääsyä ja digitalisaatiota sekä kevennetään hallinnollista taakkaa.

Säädösten sujuvoittaminen ja normien purkaminen on aloitettu kaikissa ministeriössä ja hallinnonaloilla. Kauppojen aukioloaikoja on vapautettu, markkinoillepääsyä lisätty Venäjä-liikenteessä, kevyille ajoneuvoille on mahdollistettu vapaammat säädökset, ilmoitusmenettelyjä on lisätty tai niitä kumottu ja hallinnollisia menettelyjä kevennetty.

Asetus lainsäädännön arviointineuvoston perustamisesta annettiin joulukuussa 2015.

Kärkihanke 4: Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri

Tavoitteena on tukea kokeilukulttuurin käyttöönottoa kaikkialla yhteiskunnassa ja löytää innovatiivisia ratkaisuja yhteiskunnan ja palveluiden kehittämiseen. Kokeiluilla parannetaan palveluita, edistetään omatoimisuutta ja yrittäjyyttä sekä vahvistetaan

alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä kansalaislähtöisiä toimintatapoja hyödyntäen. Kokeilukulttuurin vahvistamiseksi lisätään kokeiluosaamista ja tietämystä kokeilutoiminnasta.

Kertomusvuonna on käyty laajasti keskusteluja eri sidosryhmien kanssa odotuksista kokeilutoiminnan edistämisessä sekä suunniteltu v. 2016 käynnistytävää toimintaa. Kokeilutoimintaa tukemaan on avattu sivusto www.kokeilevasuomi.fi.

Kokeilukulttuuria vahvistava toimintamalli tarjoaa tukea ja laadunvarmennusta hallitusohjelman keskeisille strategisille kokeiluille (mm. perustulo, kuntakokeilut, kielikokeilu), tukee toimijoiden verkottumista kokeiluasioissa ja kannustaa kokeilukulttuurin käyttöönottossa.

Selvitykset on käynnistetty perustulokokeilusta ja nopeiden kokeiluiden rahoittamismalleista. Jälkimmäisten tavoitteena on tarjota siemenrahaa yhteiskunnallista uudistamista tukevalle kokeilutoiminnalle, joka on tärkeää saada toteutukseen nopeasti ja jolle ei löydy muuta rahoituslähdettä.

Kärkihanke 5: Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa

Tavoitteena on sovittaa valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessit yhteen strategisen hallintuöskentelyn kanssa. Tätä tavoitellaan vahvistamalla hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa.

2.2.6 Reformit ja eläkeuudistus

Reformien tarkoituksena on uudistaa julkisen sektorin palveluita ja rakenteita vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen tavoitteena on vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta kolmella miljardilla eurolla sekä kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. Hallitus on sopinut, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutetaan kahdella raiteella: 1) järjestelmä uudistuksella, jossa palvelut integroidaan ja järjestäjien kantokykyä vahvistetaan, sekä 2) laajan valinnanvapauden turvaavalla lainsäädännöllä ja monikanavaista rahoitusmallia uudistamalla.

Kuntien kustannusten karsiminen tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia pyritään vähentämään miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä olisi ministeriöiden ehdotusten mukaisesti saatavissa säästöjä noin 400 milj. euroa.

Tulevaisuuden kunta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen myötä kunnan rooli muuttuu merkittävästi. Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarisen työn pohjalta visio tulevaisuuden kunnalle v. 2030, kuntien roolin ja aseman muutos sekä kuntien tehtävät ja suhde itsehallintoalueisiin. Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistä-

jäksi ja lisää kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa. Kunnat voivat olla hallintorakenteeltaan ja toimintatavoiltaan erilaisia. Valtiovarainministeriö on asettanut marraskuussa 2015 Tulevaisuuden kunta -hankkeelle parlamentaarisen työryhmän ja asiantuntijaryhmän valmistelemaan vision, tekemään tarvittavat selvitykset ja valmistelemaan lainsäädäntöehdotukset.

Aluehallinnon uudistus

Hallitusohjelman mukaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksessa tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille, joille osoitetaan vuodesta 2019 lähtien seuraavat tehtävät:

- a) Pelastustoimen tehtävät ottaen kuitenkin huomioon mahdolliset tarpeet järjestää itsehallintoaluetta laajempaa aluetta ja väestöpohjaa vaativat tehtävät laajemmalla alueella
- b) Maakuntien liitoille kuuluvat alueiden kehittämisen ja sen rahoituksen, mukaan lukien EU:n ohjelmaperusteisen rahoituksen välittämisen tehtävät sekä alueellisen maankäytön suunnittelun tehtävät
- c) ELY-keskuksissa hoidettavat alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämis-tehtävät mukaan lukien maaseutuelinkeinojen kehittämis- ja rahoitustehtävät
- d) Mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto

Ministeri Lauri Tarasti luovutti selvitystyönsä tulokset tehtävien määrittelystä ja siirtojen toteuttamisen valmistelusta valtiovarainministeriölle tammikuussa 2016.

Keskushallinnon uudistus

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2016 työryhmän arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston toimivuutta ja komiteatyön uudistamista. Ryhmä tekee arvion myös ministeriöiden ja ministereiden asemasta yhtenäisemmässä valtioneuvostorakenteessa, jossa ei olisi enää erillisiä itsenäisiä ministeriöitä sekä yhtenäisemmän valtioneuvoston vaikutuksista hallinnon toimintatapojen uudistamiseen ja johtamiseen sekä digitalisaation edistämiseen.

Eläkeuudistus

Hallituksen esitys eläkeuudistuksesta valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä työmarkkinakeskusjärjestöjen ja eläketurvan toimeenpanijoiden kanssa. Esitys annettiin eduskunnalle syyskuussa 2015.

Vanhuuseläkeiän alaraja nousee asteittain nykyisestä 63 vuodesta 65 vuoteen. Muutos koskee v. 1955 syntyneitä ja sitä nuorempia. Myöhemmin vanhuuseläkeikä sidotaan eliniänodotteeseen. Tarkoituksena on, että eläkeajan ja työssäoloajan välinen suhde pysyy samalla tasolla kuin se on v. 2025. Eläkeiän muutokset koskevat kaikilla aloilla työskenteleviä. Jo eläkkeellä olevia muutokset eivät koske.

Eläkeuudistuksella pidennetään suomalaisten työuria ja vähennetään julkisen talouden kestävyysvajetta. Ihmisten elinajan pidentyessä osa lisävuosista tulisi käyttää työntekoon. Uudistus myös vahvistaa työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Eläkeuudistuksen tavoitteena on lisäksi turvata kaikille ikäluokille riittävät eläketa-

sot ja varmistaa sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Lakimuutokset tulevat voimaan vuoden 2017 alusta lukien.

2.3 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

2.3.1 Kriisivuosi 2015: Muuttoliikkeet, Syyria, Ukraina ja Venäjä

Muuttoliikkeet

Vuotta 2015 leimasivat maasta toiseen suuntautuneet muuttoliikkeet seurannaisvaikutuksineen. Taistelut Syyriassa, Afganistanissa ja Irakissa tekivät miljoonista pakolaisia. Monet maat Afrikassa ovat sekavassa tilassa pakolaisuutta synnyttäen. Sotien ja aseellisten konfliktien lisäksi köyhyys, väestönkasvu ja ilmastonmuutos lisäävät pakolaisvirtaa ja yli 1,3 miljoonaa ihmistä haki viime vuonna turvapaikkaa Euroopasta. Suomeen turvapaikanhakijoita saapui yli 32 000. Pakolaisuus on aikamme suuri haaste.

Muuttoliikkeitä ja maahanmuuton hallintaa on tarkemmin selvitetty luvussa 2.4.

Syyria

Syyrian konflikti sai uuden käänteen Venäjän aloitettua sotilaalliset toimet maassa. Venäjä osallistuu konfliktiin tukien ilmaiskuin Syyrian hallinnon joukkoja taistelussa oppositiojoukkoja ja terroristijärjestöjä vastaan. Suomi on korostanut, että Venäjän toimien tulisi suuntautua vain YK:n listaamiin terroristijärjestöihin, kuten ISIL:iin.

Syksyn 2015 aikana seitsemäntoista valtion, YK:n, EU:n ja Arabiliiton edustajat muodostivat kansainvälisen Syyrian tukiryhmän (International Syria Support Group, ISSG) etsimään ratkaisua Syyrian konfliktiin. Suomi on korostanut, että Syyrian konflikti voidaan ratkaista vain poliittisten neuvottelujen kautta YK:n johdolla huomioiden kaikki keskeiset syyrialaisosapuolet. Suomi on erityisesti kiinnittänyt huomiota naisten osallistumiseen poliittisen prosessin kaikissa vaiheissa. Syyrian tilanne oli vahvasti esillä EU:n ministeritasolla koko vuoden 2015. Suomi on tukenut EU:n aktiivista vaikuttamista poliittisen neuvotteluratkaisun löytämiseksi. EU:n kokonaisvaltainen alueellinen strategia Syyrian ja Irakin osalta sekä ISIL:n uhkaan vastaamiseksi julkaistiin helmikuussa 2015. Suomi jatkoi v. 2015 tukeaan Syyrian kemiallisen aseiden ohjelman tutkimista ja hävittämistä koskevaan työhön. Suomi pitää YK:n kemiallisten aseiden kieltojärjestön tutkimusten jatkamista Syyriassa tärkeänä, sillä uusia käyttöepäilyjä raportoititiin myös viime vuonna.

Suomen pakolaiskiintiö vuodelle 2016 kohdentuu erityisesti syyrialaisiin pakolaisiin. Tavoitteena on uudelleen sijoittaa yhteistyössä YK:n pakolaisjärjestön kanssa 750 syyrialaispakolaista Syyrian naapurimaista. Lisäksi Suomi kantaa vastuunsa myös Syyriasta Suomeen tulevista turvapaikanhakijoista.

Suomen tuki Syyrian konfliktin uhrien hyväksi jakautuu humanitaariseen apuun ihmisten välittömän hädän lievittämiseksi ja pakolaisten elinolosuhteiden parantamiseksi (kuten ruoka-apu, hätämajoitus, terveydenhuolto) sekä kehitysyhteistyöhön, jolla vahvistetaan ensisijaisesti syyrialaispakolaisista huolehtivien naapurimaiden kantokykyä. Suomi antoi vuoden 2015 aikana humanitaarista apua noin 19 milj. euroa (v. 2014 yhteensä 14 milj. euroa) ja kehitysyhteistyötukea noin 15 milj. euroa (v. 2014 yhteensä 10 milj. euroa). Suomen tuki suuntautuu etenkin lapsille, naisille, opetukselle ja työllistymiselle. Suomen rahoituksella on muun muas-

sa mahdollistettu lasten kouluun pääsyä Libanonissa ja Turkissa sekä tuettu pakolaisnaisten toimeentulomahdollisuuksia Jordaniassa ja Irakissa. Rauhankäytön osalta Suomi on tukenut Syyrian sisäisten rauhanverkostojen toimintaa. Suomi on mukana myös EU:n alueellisessa Syyria-erityisrahastossa.

Ukraina ja Venäjä

Ukrainan konfliktin ratkaisupyrkimyksissä ns. Normandia-ryhmä (Venäjä, Ukraina, Ranska ja Saksa) neuvotteli Minskin sopimuksen toimeenpanopöytäkirjan helmikuussa 2015. Minskin sopimuksen toimeenpano eteni hitaasti. Sopimukseen sisältyviä vuoden 2015 lopun määräaikoja siirrettiin vuoden 2016 loppuun.

Suomi on koko ajan korostanut Minskin sopimuksen täyttämistä noudattamista kaikilta osapuolilta ja tukenut Normandia-ryhmän sekä Minskin kontaktiryhmän (Etyj, Venäjä, Ukraina, epävirallisesti separatistien edustajat) työtä. Suomi on painottanut välttämättömyyttä säilyttää Euroopan unioni yhtenäisenä Ukrainan kysymyksessä, mukaan lukien Venäjän vastaisissa pakotteissa. Ukrainassa toimii EU:n neuvonanto-operaatio EUAM Ukraina, joka tukee Ukrainan siviiliturvallisuussektorin uudistamista.

Minskin sopimuksen mukaisesti Etyjin tulee valvoa ja todentaa tulitauon noudattamista ja raskaan aseistuksen poisvetämistä. Osapuolet ovat rajoittaneet Etyjin tarkkailumission liikkumisvapautta. Etyjin tarkkailijoiden työtä alueella vaikeuttivat myös miinat ja räjähtämättömät ammukset. Suomi kasvatti vuoden aikana tarkkailijoiden määrää 26:een.

Vuosina 2014–2015 Suomen tuki Ukrainalle nousi 18,4 milj. euroon. Ukrainan kriisi on osoittautunut pitkäkestoiseksi, ja sen vaikutukset EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ovat olleet huomattavia. Kaikki keskeiset yhteistyöprosessit EU:n ja Venäjän välillä on keskeytetty. EU on jatkanut johdonmukaisesti politiikkaansa Venäjälle asetettujen rajoittavien toimenpiteiden osalta. Tarkoituksena on painostaa Venäjää Ukrainan konfliktin poliittiseen ratkaisuun.

Suomen kannat Venäjä/Ukraina -politiikkakeskusteluihin EU:n puitteissa on linjannut hallituksen EU-ministerivaliokunta. Suomen hallitus osallistui EU:n pakotepolitiikan linjaamiseen läheisessä yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden, komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa. Tavoitteena on ollut turvata EU:n pakotepolitiikan jatkuminen mahdollisimman vaikuttavana ja yhtenäisenä. Samalla on huolehdittu siitä, että kansalliset kaupallis-taloudelliset intressimme tulevat valmistelussa mahdollisimman hyvin huomioiduiksi. Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on ollut erittäin tiivistä myös pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvissä neuvonta- ja lupa-asioissa, joita hoidetaan ulkoasiainministeriössä.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisesti sopimat kannat ovat ohjanneet Suomen tavoitteellista toimintaa Ukrainan konfliktin aikana. Suomen keskeisestä strategisesta tavoitteesta, EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyydestä on pidetty kiinni, ja huolehdittu Venäjään liittyvien toimien koordinaatiosta. Kriisin edetessä tasavallan presidentti, pääministeri ja ulkoministeri ovat käyneet keskusteluja Venäjän ja Ukrainan johdon kanssa.

Vallitsevissa oloissa Suomen ja Venäjän välistä yhteistyötä jouduttiin osin arvioimaan uudestaan. Suomi korostaa EU:n yhtenäisyyden merkitystä Venäjä-suhteissa, mutta samalla pitää korkean tason keskusteluyhteyttä Venäjän johtoon. Yhteistyötä

Venäjän kanssa Itämeren, Barentsin ja arktisen alueellisen yhteistyön puitteissa jatkettiin. Suomen kaksivuotinen puheenjohtajuus Barentsin euroarktisessa neuvostossa päättyi onnistuneesti Oulussa pidettyyn ulkoministeritapaamiseen, jossa puheenjohtajuus siirtyi Suomelta Venäjälle. Pohjoisen ulottuvuuden rakenteet ja asiantuntijatason toiminta jatkuivat, mutta uusien ympäristöhankkeiden aloittaminen Venäjällä ei ollut EU:n Venäjä-pakotteiden johdosta mahdollista. Suomen ja Venäjän raja-alueita koskevat EU:n ja Venäjän väliset yhteistyöohjelmat saatiin kuitenkin hyväksyttyä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja kehityspoliittinen selonteko

Ulkoministeriö on käynnistänyt ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon laadinnan hallitusohjelman mukaisesti. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta linjasivat ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon laadinnan käynnistämisestä 18.9.2015. Selonteko laaditaan ulkoministeriön johdolla tiiviissä yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, puolustusministeriön, sisäministeriön sekä tasavallan presidentin kanslian kanssa siten, että se on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2016. Selonteon lähtökohtana on hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asettama tavoite vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Selonteon valmistelun yhteydessä arvioidaan mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset Suomelle.

Helmikuussa 2016 on eduskunnalle annettu valtioneuvoston kehityspoliittinen selonteko (VNS 1/2016 vp)¹. Suomen kehityspoliitiikka on linjattu uudessa selonteossa siten, että ajankohtainen kansainvälinen ja kansallinen tilanne on otettu huomioon. Suomi lisää tukeaan vähiten kehittyneille ja hauraille valtioille, kuten Somaliaa, sekä suuntaa aiempaa enemmän voimavaroja pakotetun muuttoliikkeen lähtö-, vastaanotto- ja kauttakulkumaihin. Selonteossa otetaan huomioon ajankohtainen tilanne kehitysmaissa, YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n tavoitteet, sitova ilmastopuolitus, pakolaistilanne sekä Suomen käytettävissä olevat resurssit.

Suomen kehityspoliitiikka muutoksessa

Vuonna 2015 Suomen kehityspoliitiikan toimintaedellytykset ja kansainvälinen toimintaympäristö muuttuivat merkittävästi. Kehitysyhteistyömäärärahojen vähentäminen koskien jo vuotta 2016, henkilötyövuosien sopeuttaminen sekä lisäresurssien suuntaaminen laina- ja investointirahoitukseen edellyttivät nopeaa leikkausten kohdentamista ja supistusten toteuttamista yhteistyössä kumppanien kanssa. Kansainvälisille järjestöille ja rahoituslaitoksille ilmoitettiin tukien lopetuksesta tai maksuaikataulujen hidastuksista. Kansalaisjärjestöjen tukimuodot uudistettiin ja toimijoille ilmoitettiin leikkausten taso sekä hankehaun jäädytys. Suomen pitkäaikaisten yhteistyömaiden kanssa tapahtuvaa yhteistyötä jatkettiin supistunein määrärahoihin. Muuta maa- ja aluekohtaista yhteistyötä karsittiin voimakkaasti. Valmistelut finanssisijoitusten liittämisiksi sopivien kanavien kautta käynnistettiin.

YK:n huippukokouksessa syyskuussa 2015 hyväksytty kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelma muutti merkittävästi kansainvälisen kehitysyhteistyön roolia ja sisältöä Suomen tavoitteiden suuntaisesti. Se ohjaa kaikkia YK:n jäsenmaita – myös yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita – kestävän kehityksen saavuttamiseksi huomattavasti aiempaa laajemmin. Joulukuun 2015 maailmanlaa-

¹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_1+2016.pdf

juinen ilmastopöytäsofimus on merkittävä kehityspoliittinenkin päätös, jonka menestyksessä toimeenpano on edellytyksenä Agenda 2030:n toteutumiselle.

Maailman humanitaarinen tilanne jatkui 2015 historiallisen synkkänä. Avun tarpeessa oli YK:n arvioiden mukaan n. 82 milj. ihmistä, joista pakolaisia ja maiden sisällä kodeistaan paenneita n. 60 miljoonaa. Vain puolet YK:n n. 20 mrd. dollarin hätäapuvetoimuksista saatiin katetuksi. Vaikeimmat kriisit olivat Syyriassa ja sen lähialueilla sekä Irakissa, Jemenissä ja Etelä-Sudanissa. Suomi toimi YK:n johtaman, järjestelmänlaajuisen humanitaarisen reformin ja v. 2016 järjestettävän maailman humanitaarisen huippukokouksen valmisteluissa. Suomi myönsi 2015 humanitaarista apua 97,8 milj. euroa ja keskitti apunsa vaikeimpiin kriiseihin.

Vuodelle 2015 asetetut kehityspoliittista ja kehitysyhteistyötä koskevat tavoitteet saavutettiin valtaosin hyvin. Suomen varsinaisen kehitysyhteistyön maksatukset olivat 926,6 milj. euroa. Suomen kaikki kehitysyhteistyöksi laskettavat menot olivat 1 164 milj. euroa, mikä vastaa 0,56 % bruttokansantulosta.

2.3.2 Suomen puolustus muuttuneessa toimintaympäristössä

Puolustuksen toimintaympäristön muutokset

Pohjoisten alueiden ja Itämeren alueen geostrateginen merkitys on kasvanut ja sotilaallinen aktiivisuus alueella on lisääntynyt korostaen valmiuden sekä aluevalvonnan merkitystä.

Erityisesti on otettava huomioon Venäjän toiminta Ukrainassa sekä kehitys ja toiminta alueellisena suurvaltana, joka pyrkii monin eri keinoin lisäämään vaikutusvaltaansa. Venäjän sotilaallinen aktiivisuus lähialueellamme (ml. arktiset alueet) on lisääntynyt ja se toteuttaa voimapolitiikkaansa yhdistelemällä eri voimankäytön keinoja.

Nykyaikaisen sodankäynnin keinovalikoima on laaja. Perinteisen sotilaallisen voiman käytön mahdollisuus säilyy. Samaan aikaan informaationsodankäynti, erikoisjoukkojen käyttö sekä kybervaikeuttaminen ovat olennainen osa toimijoiden keinovalikoimaa ja näiden yhdistelmiä eli hybridiuhkia. Sodan alkamishetken tunnistaminen ja erityisesti ennakoiminen on vaikeutunut.

Suomen puolustusta kehitetään toimintaympäristössä, jossa riippuvuutemme erityisesti kansainvälisestä yhteistyöstä on merkittävää, varsinkin modernien asejärjestelmien osalta. Yhteenvetona voidaan todeta, että laadulliset ja määrälliset vaatimukset puolustukselle kasvavat samalla kun puolustukseen käytettävissä olevat voimavarat säilyvät varsin rajallisina.

Toimintaympäristö asettaa Suomen puolustukselle vaatimuksia, joihin vastaamisessa avainasemassa ovat niin riittävä resursointi kuin tiivis kansallinen ja erityisesti kansainvälinen yhteistyö Suomen puolustuskyvyn turvaamiseksi. Turvallisuuksien muutokset edellyttävät nopeaa ja joustavaa reaktio- ja päätöksentekokykyä.

Puolustuksen kehittäminen vuonna 2015

Suomen puolustuskyvyn ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaalliselle voimankäytölle ja sillä uhkaamiselle sekä kyky torjua maahamme kohdistuvat hyökkäykset. Puolustuskyvyn käytössä ja kehittämisessä tulee kyetä

vastaamaan sekä perinteisiin sotilaallisiin että laaja-alaisempiin uhkiin. Korkea toimintavalmius sekä taistelunkestävyys ovat avainasemassa.

Kansainvälisen tilanteen kehitys vaikutti aluevalvonnan toimintaympäristöön. Sotilaslentotoiminta Suomen lähialueen ilmatilassa oli edelleen aktiivista. Suomen sotilaallisen puolustamisen suorituskyky, puolustuksen toteutusta tukeva tilannekuva sekä aluevalvonta ja alueellisen koskemattomuuden turvaamisen valmius ylläpidettiin toimintavuotena vaaditulla tasolla. Myös valmius muiden viranomaisten tukemiseen sekä osallistumiseen sotilaalliseen kriisihallintaan ylläpidettiin vaaditulla tasolla.

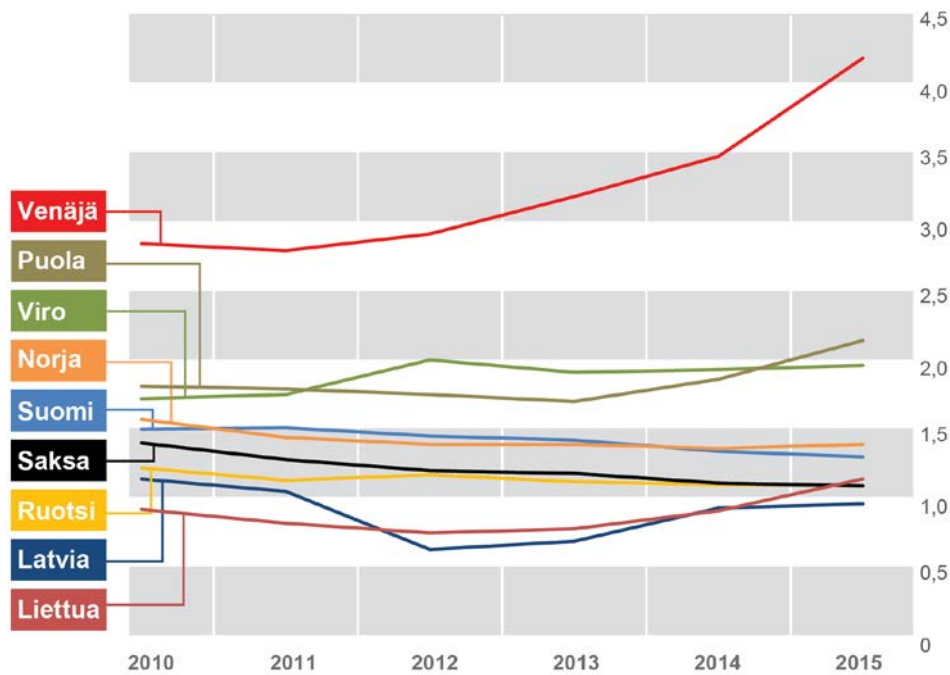
Merivoimien taistelualuksen korvaamisen hanke käynnistettiin v. 2015, tarjouspyynnöt lähetetään 2016 ja investointipäätös tehdään 2019. Hornet-kaluston suorituskyvyn korvaamisen hanke käynnistettiin 2015 ja tarjouspyynnöt lähetetään 2018. Investointipäätös tehdään seuraavalla hallituskaudella 2021.

Lainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä puolustusministeriö asetti lokakuussa 2015 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus puolustusvoimien tiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Lisäksi jatkettiin lainvalmistelua, joka koskee päätöksentekomenettelyä kansainvälisen avun pyytämisen ja antamisen tilanteissa sekä puolustusvoimien osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansainvälistä puolustusyhteistyötä on tiivistetty EU:n jäsenenä, Naton kumppanina ja Pohjoismaiden kesken.

- EU:n puolustusyhteistyön systematisointi on edennyt. Eurooppa-neuvosto linjasi asiasta kesäkuussa 2015 ja antoi mm. toimeksiannon EU:n uuden turvallisuusstrategian laadinnasta. Ranskan vedottua EU:n keskinäisen avunannon lausekkeeseen (SEU 42.7) Suomi osoitti solidaarisuutta mm. luovuttamalla yhteisten kuljetuskoneiden lentotunteja Ranskalle huoltokuljetuksia varten sekä tarjoutumalla jatkamaan ja laajentamaan osallistumistaan eräissä operaatioissa.
- Naton kanssa Suomi on jatkanut monipuolista kumppanuusyhteistyötä ja hyödynttänyt yhteistyömahdollisuuksia ns. laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuden (Enhanced Opportunities, EO) puitteissa mm. käymällä vuoropuhelua Naton kanssa laaja-alaisen turvallisuuden kysymyksistä, suorituskykyjen kehittämiseen liittyvistä aihepiireistä sekä lähialueen turvallisuuteen vaikuttavista kysymyksistä. Suomi on myös jatkanut aktiivista osallistumista Naton tarjoamaan harjoitus- ja koulutustoimintaan Suomen puolustuskyvyn ja sotilaallisten suorituskykyjen yhteensopivuuden kehittämiseksi.
- Suomen ja Ruotsin puolustusvoimat luovuttivat tammikuussa 2015 maiden puolustusministereille yhteisen raportin kahdenvälisen puolustusyhteistyön tiivistämisedellytyksistä. Toukokuussa 2015 allekirjoitettiin puolustusyhteistyön tiivistämistä koskeva julkilausuma, jossa linjattiin toimenpide-ehdotuksien toteuttaminen.

Kuvio 2. Puolustusmenojen BKT-osuus, %



Tietolähde: The Military Balance

Puolustusselonteko

Puolustusministeriö käynnisti lokakuussa 2015 puolustusselonteon laadinnan. Tavoitteena on, että selonteko annetaan eduskunnalle vuoden 2016 syysistuntokaudella tai vuoden 2017 kevätistuntokaudella riippuen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon aikataulusta.

Puolustusselonteossa on keskeistä määritellä puolustuspoliittiset linjaukset puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Selonteon tavoitteena on saada poliittinen tuki puolustuksen kehittämiselle sekä aikaansaada ennustettavuutta puolustuksen kehittämiseen, koska sotilaallinen maanpuolustus perustuu yli hallituskausien ulottuvaan pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen suunnitteluun. Puolustuskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvissä poliittisissa linjauksissa on huomioitava suorituskykyjen koko elinjakso. Puolustuskyvyn ylläpidon ja kehittämisen keskeisiin haasteisiin on varauduttava jo tällä vuosikymmenellä ja suunnittelun näköala on ulotettava aina 2020-luvulle.

2.4 Muuttoliike ja maahanmuuton hallinta

2.4.1 Muuttoliikkeet Euroopassa

Eurooppaan kohdistuva muuttoliike kasvoi voimakkaasti keväästä lähtien ja v. 2015 Eurooppaan saapui yli 1,3 milj. turvapaikanhakijaa. Muuttoliikkeen painopiste siirtyi keskiseltä Välimereltä itäiselle Välimerelle. Muuttoliikkeen suuruus aiheutti merkittäviä paineita EU:n eri jäsenmaissa ja useiden maiden turvapaikkajärjestelmät toimivat äärirajoilla.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu näkyi merkittävästi myös Suomessa. Vuonna 2015 Suomesta haki turvapaikkaa yli 32 000 henkilöä, kun v. 2014 turvapaikkaa haki vajaat 3 700 henkilöä.

EU-alueelle saapuvista yli miljoonasta turvapaikanhakijasta, suurin osa tuli Syyriasta, Irakista ja Afganistanista. Muuttoliikkeen suurin paine Euroopan sisällä kohdistui Kreikan kautta. EU:n yhteisesti sopimista rekisteröintikeskuksista (nk. hotspots) saatiin toimintaan kolme ja turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja EU:ssa ei kuitenkaan saatu juuri toteutettua. Suurimmissa vastaanottajamaissa vaadittiin kiristämään politiikkaa ja käytäntöjä.

2.4.2 Toimet Euroopan unionissa

Sisäiset siirrot

Neuvosto päätti kesän ja syksyn aikana 160 000 turvapaikanhakijan sisäisistä siirroista kahden vuoden aikana, ensisijassa Italiasta ja Kreikasta muihin EU-jäsenmaihiin (Suomen osuus ensi vaiheessa vajaat 2 100 henkilöä). Kesäkuun Eurooppa-neuvostossa linjattiin 40 000 turvapaikanhakijan sisäisistä siirroista. Neuvostossa päästiin heinäkuussa sopimukseen jäsenmaakohtaisista lukumääristä ja saatutettiin yhteisymmärrys neuvoston päätöksestä. Syyskuussa neuvostossa hyväksyttiin määräenemmistöllä päätös 120 000 turvapaikanhakijan sisäisistä siirroista. Päätösehdotuksesta äänestettiin. Vastaan äänestivät Tšekki, Unkari, Romania ja Slovakia. Suomi pidättäytyi äänestämästä.

Sisäisiä siirtoja ei kuitenkaan v. 2015 juurikaan toteutettu: sisäisesti siirrettiin vajaat 300 turvapaikanhakijaa. Suomi on osallistunut EU-maiden yhdessä sopimaan taakanjakoon ja kantanut oman vastuunsa ottamalla vastaan noin 110 sisäisesti siirrettyä.

Sisäisten siirtojen täytäntöönpanoa varten päätettiin perustaa hotspot-järjestelykeskukset Italiaan ja Kreikkaan. Olennaista keskustusten toiminnassa on paitsi tunnistaminen ja rekisteröinti, myös vastaanottokyky sekä tulijoiden nopea jakaminen suojelua tarvitseviin ja palautettaviin.

Komissio teki syyskuussa ehdotuksen pysyvän sisäisten siirtojen kriisimekanismin luomisesta. Valmisteluprosessi ei kuitenkaan edennyt neuvostossa jäsenmaiden merkittävien näkemyserojen vuoksi. Useat jäsenmaat, jotka ovat EU:n alueella turvapaikanhakijoiden varsinaisia kohdemaita, ovat vaatineet jatkuvasti sovellettavaa taakanjakojärjestelmää. Maat korostavat tehtyjen neuvoston sisäisten siirtojen päätösten ja kriisimekanismin välistä eroa erityisesti sen suhteen, että tosiasialliset kohdemaat olisivat se maaryhmä, jonka taakkaa jaettaisiin.

Palauttaminen ja takaisinotto

EU:n toimissa muuttoliikkeen hillitsemiseksi keskeistä on laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttaminen kotimaihinsa täysimääräisesti, noudattaen kuitenkin ns. palauttamiskiellon periaatetta. Yhtenä laittoman maahanmuuton kannustimena on tieto siitä, ettei EU:n järjestelmä laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi ole riittävän tehokas. EU-maissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista keskimäärin vain alle 40 % palautetaan.

Keskeistä on jakaa maahantulijat kansainvälistä suojelua tarvitseviin ja palautettaviin. Jäsenmaiden vastuulla on kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttaminen viivytyksettä. Tähän tarvitaan järjestelyjä kolmansien maiden kanssa. Hallituksen tavoitteena on ollut saada aikaan toimivamman palautuspolitiikan edellytykset. Suomelle keskeisten kolmansien maiden (Irak, Afganistan, Somalia) kanssa tulisi saada EU-tasolla neuvoteltua toimivat takaisinottosopimukset. Asia on nostettu esille neuvostossa ja siitä on käyty keskusteluja komission kanssa.

Komissio teki syyskuussa ehdotuksen EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta, jolla myös hillittäisiin turvapaikanhakijoiden lähtöä kotimaistaan.

Rajavalvonta

Muuttoliikkeen voimakas kasvu johti siihen, että eräät jäsenmaat ottivat syksyllä käyttöön sisärajatarkastukset. Toimet vaikuttavat välillisesti myös muihin jäsenmaihin, koska ne suuntaavat muuttoliikevirtoja uudelleen.

Jäsenmaiden huolestuminen Kreikan ulkorajavalvonnan tilanteesta kasvoi entisestään vuoden kuluessa. Keskeisenä toimenpiteenä EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen hallintaan saamiseksi pidettiin Turkin ja Kreikan välisen rajavalvonnan tehostamista. Kreikka pyysi Frontexin koordinoimia operaatiota rajoilleen.

Ulkorajavalvonnan keskeinen tehtävä on ottaa kiinni laittomasti EU:n alueelle pyrkivät henkilöt, jotta maahantulo saadaan maahanmuuttojärjestelmän käsittelyyn. EU:n ulkorajavalvonnan tulevaisuus ja ulkorajojen vahvistaminen olivat vahvasti esillä neuvostossa syksyn aikana. Jäsenmaat katsoivat, että jäsenmaat ovat ensisijaisesti itse vastuussa omien ulkorajojensa valvonnasta, mutta yhteistä vastuuta EU:n ulkorajojen valvonnasta tulee kehittää. Frontexin tulee käyttää toimivaltuuksiaan täysimääräisesti, mutta toimivaltuuksia on myös vahvistettava. Schengen-alueen tulevaisuuden todettiin riippuvan EU:n ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta.

Komissio antoi joulukuussa ehdotukset Euroopan raja- ja merivartioiden järjestelmästä, jolla jaettaisiin jäsenmaiden ja perustettavan Euroopan raja- ja merivartiostalon vastuuta etenkin rajavalvonnan kriisitilanteissa.

Suomi piti EU:ssa esillä mahdollista riskiä, että turvapaikanhakijat alkavat hakeutua EU:hun uusia reittejä pitkin. Jäsenmaiden ja toimielinten pitäisi ryhtyä laatimaan arvioita mahdollisista uusista reiteistä laittomalle muuttoliikkeelle, vahvistaa yhteistä lähestymistapaa ja tarvittaessa yhteistyösuhdetta tässä suhteessa kaikkein keskeisiin kolmansiihin maihin sekä antaa tukea jäsenmaille, jotka ovat tällaisten uusien muuttoreittien kohteena.

Ulkosuhdetoimet

EU:ssa päätettiin kesän ja syksyn 2015 aikana useista ulkosuhdetoimista muuttoliikkeen hallintaan saamiseksi. Keskeistä on yhteistyössä lähtömaiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa puuttua muuttoliikkeen perussyihin ja vaikuttaa kokonaisvaltaisesti niiden vähentämiseen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön, kaupallistaloudellisten keinojen ja kriisinhallinnan avulla. Vuoropuhelua ja yhteistyötä konfliktialueilta siirtymään joutuneita vastaanottavien maiden ja Länsi-Balkanin maiden kanssa tulee tiivistää. Tämä edellyttää huomattavia lisäresursseja sekä EU:lta että jäsenmailta.

EU:ssa on päätetty kohdentaa Syyrian kriisin alueelliseen erityisrahastoon (Madad) 500 milj. euroa EU:n yhteistä rahoitusta EU-budjetista. Lisäksi jäsenmailta on pyydetty yhteensä 500 milj. euron suoria kansallisia rahoitusosuuksia rahastoon. Suomi osallistuu rahastoon 3 milj. eurolla.

Keskisellä Välimerellä käynnistettiin kesäkuussa ihmissalakuljetuksen vastainen EUNAVFOR MED Sophia -operaatio, johon Suomi osallistui alustarkastusosastolla.

Vallettan huippukokouksessa marraskuussa sovittiin afrikkalaisten kumppanimaiden kanssa yhteisistä välittömän ja pitkän aikavälin toimenpiteistä, joilla voidaan edistää muuttoliikkeen hallintaa ja vaikuttaa muuttoliikkeen juurisyihin. Kokouksen yhteydessä perustettuun EU:n hätärahastoon, erityisesti muuttoliikkeen lähtösyiden ratkaisemiseen Afrikassa, kohdennetaan 1,8 mrd. euroa EU:n yhteistä rahoitusta. Lisäksi jäsenmailta pyydetään yhteensä 1,8 mrd. euron suoria kansallisia rahoitusosuuksia. Suomi tuki hätärahaston perustamista ja osallistuu 5 milj. eurolla rahastoon.

Turkkiin on tullut yli 2,5 miljoonaa Syyrian kriisin vuoksi liikkeelle lähtenyttä pakolaista. Frontexin mukaan Turkista Kreikkaan saapui v. 2015 yli 870 000 maahantulijaa. Koska EU:ssa linjatut toimet muuttoliikkeen hallitsemiseksi eivät alkusyksyyn mennessä olleet vaikuttaneet suunnitellulla tavalla, nousi Turkin rooli pakolaisten tärkeimpänä kauttakulkureittinä Eurooppaan uudella tavalla esille. Jäsenmailla oli yhteinen näkemys siitä, että EU:n ja Turkin välistä yhteistyötä tulee tiivistää muuttoliikkeen hallitsemiseksi.

Marraskuussa pidetty EU–Turkki-huippukokous oli tärkeä askel poliittisen dialogin vahvistamiseksi EU:n ja Turkin välillä. Kokouksessa hyväksyttiin EU:n ja Turkin yhteinen toimintasuunnitelma muuttoliike- ja pakolaiskriisin hallitsemiseksi. Toimintasuunnitelman mukaan Turkin tulee tehostaa ulkorajavalvontaansa siten, että Turkista Kreikkaan ei enää suuntaudu laitonta maahantuloa. Muuttovirta Turkista Kreikkaan väheni loppuvuodesta, mutta vuoden lopulla näytti kuitenkin siltä, ettei Turkki ole kyennyt hillitsemään pakolaisten virtaa Eurooppaan toivotulla tavalla. Taustalla on mahdollisesti vaikuttanut myös se, että EU:n taloudellinen apu Turkille käynnistyy vasta keväällä 2016. Rajavalvonnan tehostamisen pitämistä on seurattava, koska muuttovirtojen pysäyttäminen on ehto keskeisille EU-puolen toimille. EU:n rahallisenä tukenä Turkille pakolaiskriisin hoitamiseksi alueellaan on valmisteilla 3 mrd. euron paketti vuosille 2016–2017, josta komission laskelmissa Suomen osuus olisi yhteensä 35,5 milj. euroa. Suomi on valmis hoitamaan oman kansallisen osuutensa.

Uudelleensijoittaminen

Jäsenmaat sopivat heinäkuussa 2015 noin 22 000 kiintiöpakolaisen uudelleensijoittamisesta kahden vuoden aikana (Suomen osuus vajaat 300 henkilöä).

Osana EU:n ja Turkin välistä yhteistyötä aloitettiin loppuvuonna keskustelu syyrialaisien pakolaisten uudelleensijoittamisesta Turkista EU:hun. Komissio antoi joulukuussa luonnoksen suositukseksi Turkin kanssa toteutettavasta vapaaehtoisesta humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmästä. Toistaiseksi ei keskusteltu uudelleensijoitettavien määristä. Hallitukselle on tärkeää, että komission suositus on vapaaehtoinen EU-maiden kesken sekä tiukan ehdollinen Turkin toimenpiteille laitoman maahanmuuton pysäyttämiseksi. Sellaisen järjestelyn puitteissa, joka toteuttaa nämä edellytykset, Suomi on valmis harkitsemaan vuoden 2016 pakolaiskiintiön kohdentamista siten, että suurin osa Suomeen uudelleensijoitettavista henkilöistä olisi Turkissa oleskelevia syyrialaisia. Uudelleensijoittamisen tavoitteena tulee olla, että EU-alueelle saapuu suuren laittomien maahantulijoiden määrän sijaan pienempi määrä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia laillista kautta.

Muut toimet

Suomi on EU-toimien ohella vaikuttanut maahanmuuton juurisyihin kehitysyhteistyön kautta, antamalla humanitaarista apua sekä rahoittamalla hätä- ja erityisrahastoja. Lisäksi Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan muuttoliikkeen lähtömaiden turvallisuuteen ja vakauttamiseen osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintaan. Suomi jatkoi v. 2015 vaikuttamista kansainvälisessä ISIL:n vastaisessa yhteenliittymässä.

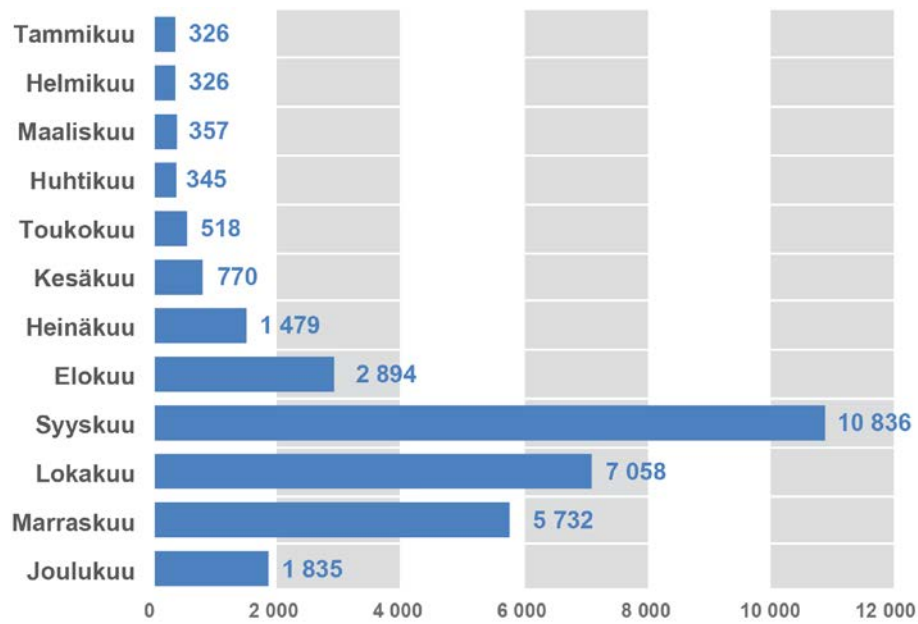
Osa kahdenvälisestä toiminnasta on pitkäjänteistä, joiden tuloksellisuutta voidaan arvioida vasta myöhemmin. Toiminnan tuloksellisuuteen vaikuttaa keskeisesti myös EU:n ja kansainvälisen yhteisön onnistuminen EU:n eteläisen naapuruston, erityisesti Syyrian tilanteen rauhoittamisessa.

Ulkoministeriö toteutti useita muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaihin suunnattuja viestintätoimia erityisesti sosiaalisessa mediassa. Viestinnän tavoitteena oli suoraan potentiaalisille turvapaikanhakijoille suunnattua viranomaistietoa jakamalla pyrkiä hillitsemään perusteetonta turvapaikanhakua.

2.4.3 Maahanmuuton hallinta Suomessa

Muuttoliikekriisi näkyi kesän 2015 jälkeen Suomen länsirajalla ja alkoi lokakuusta lähtien näkyä myös Suomen itärajan pohjoisilla rajanylityspisteillä. Kaikkiaan turvapaikkaa haki Suomesta 32 478 henkilöä v. 2015.

Kuvio 3. Hakijamäärät Suomessa 2015



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Kuva 2. Turvapaikanhakijat Suomessa 2015



Kuva havainnollistaa niiden turvapaikanhakijoiden, joiden maahantulopaikka on tiedossa, käyttämiä reittejä Suomeen. Luvuista puuttuvat ne turvapaikanhakijat, jotka tulivat esimerkiksi Ruotsista pohjoisen kautta ennen Tornion järjestelykeskuksen perustamista. (Lähde: Rajavartiolaitos)

Turvapaikanhakijoiden ennennäkemättömällä tavalla kasvanut määrä siirsi toiminnan ja sen vaikuttavuuden painopistettä laajamittaisen maahanmuuton hallintaan ja sen haittavaikutusten minimoimiseen. Turvapaikanhakijoiden maahantulo suuntautui erityisesti Tornioon. Myöhemmin syksyllä myös Travemünde–Vuosaari-laivareitti sekä itärajalla Raja-Jooseppi ja Salla muodostuivat huomattaviksi maahantuloreiteiksi. Suomessa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, turvapaikkahakemuskäsittelyä ja kotouttamisjärjestelmää ei ollut mitoitettu näin suurelle hakijamäärälle, joten tilanne edellytti hallinnonalojen ja sidosryhmien toimintamallien uudistamista.

Hallituksen syyskuussa 2015 hyväksymien maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden sekä hallituksen joulukuussa 2015 vahvistaman turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti käynnistettiin lukuisia tehostamistoimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi. Sisäministeriöön muodostettiin kriisi johtamisryhmä, johon kutsuttiin myös muiden hallinnonalojen edustajat. Tilannetta ja muiden maiden turvapaikkakäytänteitä seuraamaan koottiin hallinnonalojen edustajista tilannekuva- ja analyysiryhmä. Keskusrikospoliisi (PTR-keskus) raportoi tilannekuvasta vuorokausittain. Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä tehostettiin monin eri tavoin. Poliisi ja Rajavartiolaitos tehostivat voimavaroja kohdentamalla ulkomaalaisvalvontaa sisärajoilla ja sisämaassa, erityisesti painopistesuunnalla Torniossa. Tulli tehosti tullivalvontaa ja Rajavartiolaitos valmistautui sisärajavälivalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen. Tornioon perustettiin valtioneuvoston päätöksellä järjestelykeskus, jossa Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöllä puhuteltiin ja rekisteröitiin kaikki turvapaikanhakijat ennen heidän siirtämistään vastaanottokeskuksiin. Rekisteröintiin liittyen myös Suojelupoliisi tehosti valvontaansa.

Maahanmuuttoviraston johdolla perustettiin eri puolille Suomea lukuisia vastaanottokeskuksia: aikuisille ja perheille lähes 150 yksikköä ja alaikäisille lähes 80 yksikköä. Suomen Punainen Risti ylläpitää pääosaa vastaanottokeskuksista. Turvapaikanhakijoita jouduttiin majoittamaan myös kontteihin ja telttoihin. Turvapaikanhakijoille valmisteltiin yhtenäinen Internet-perehdytyspaketti suomalaisista pelisäännöistä ja vastaanottokeskuksissa järjestettiin eri asiantuntijatahojen asiaan liittyviä tietoiskuja. Suuri turvapaikanhakijamäärä muutti myös turvallisuustilannetta, mikä edellytti poliisin valvonnan kohdentamista vastaanottokeskusten läheisyyteen.

Poliisi tehosti lisämäärärahan tuella kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttamista ja vapaaehtoisille palaajille perustettiin oma transit-osasto. Vapaaehtoista paluuta suositeltiin ja sitä hyödynsi yli 2 000 turvapaikanhakijaa. Palautusten keskeisenä haasteena ovat palautussopimusten ja -järjestelyjen sopiminen keskeisten lähtömaiden kanssa sekä erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden pakko-palautukset. Onkin tärkeää, että vapaaehtoinen paluu toimii tässä tilanteessa. Vapaaehtoinen paluu on ainoa mahdollisuus kielteisen päätöksen saaneen henkilön palaamiseen/maasta poistamiseen tilanteissa, joissa turvapaikanhakijoita ei voida poistaa maasta koti- tai lähtömaan kielteisestä kannasta johtuen.

Myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kotouttamista ja kotoutuskoulutusta tehostettiin kohti nopeampaa työllistymistä. Turvapaikanhakijoiden sosiaaliturvan ja tukijärjestelyjen tarkistamiseksi käynnistettiin selvitykset. Turvapaikanhakijoiden aktiviteetteja sekä vuorovaikutusta kantaväestön kanssa edistettiin monin eri keinoin kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Suomen turvapaikkapolitiikasta ja toimenpiteistä tiedotettiin aktiivisesti mm. turvapaikanhakijoiden keskuudessa liikkuvien väärin odotusten karsimiseksi. Lisäksi käynnistettiin turvapaikkahakemusten käsittelyprosessin tehostamiseen, vastaanoton aikaiseen ylläpitoon,

kotouttamiseen sekä laajemmin Suomen turvapaikkapolitiikkaan ja -käytänteisiin liittyviä lainsäädäntötarkistuksia.

Maahanmuuttovirastolle kohdennettiin lisäresursseja turvapaikanhakijamäärän voimakkaasta kasvusta johtuen hakemusten käsittelyyn, päätöksentekoon ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta aiheutuviin turvapaikkaprosessin sujuvuutta tukeviin toimiin. Kasvaneesta turvapaikanhakijamäärästä seuraa myös, että myönteisen päätöksen saaneiden perheenyhdistämishakemusten määrä tulee kääntymään voimakkaaseen nousuun. Hallitus on varautunut tilanteeseen ja se antoi joulukuussa 2015 turvapaikkapoliittisen ohjelman². Siinä on kuvattu hallituksen päivitetty turvapaikkapoliittiset toimenpiteet, joilla pyritään uudistamaan kansalliset toimintamallit, joilla varmistetaan turvapaikanhakijoiden määrän hallintaa. Ohjelmassa muun muassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaaliuista

Suomi on kansallisen lainsäädännön sekä Euroopan unionin ja kansainvälisten sopimusten nojalla sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua edellytykset täyttävälle hakijoille. Nämä velvoitteet sitovat myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä.

Vuonna 2015 kansainvälistä suojelua koskevien valitusten määrä pysyi Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa maltillisena eikä turvapaikanhakijamäärän suuri kasvu vielä lisännyt niitä: Helsingin hallinto-oikeuteen saapui 1 168 valitusta ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 383 valitusta. Vastaavana aikana tuomioistuimet antoivat päätöksen lähes samaan määrään asioita. Vuoden lopussa Helsingin hallinto-oikeudessa oli vireillä 584 valitusta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 202 valitusta. Oikeusavussa kansainvälistä suojelua hakeneiden avun tarve alkoi lisääntyä jo vuonna 2015.

Oikeusministeriössä ryhdyttiin valmistelemaan myös lakimuutoksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja sujuvoittaa kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyä sekä hillitä näihin prosesseihin liittyviä kustannuksia. Vuoden 2016 alusta tuli voimaan lainmuutos, jossa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupa-asioiden päätöskokoonpanoa supistettiin siten, että korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen ratkaisemaan valituslupaa koskevat asiat myös kahden jäsenen kokoonpanossa. Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden henkilöresursseja päätettiin vahventaa ja työprosesseja uudistetaan turvapaikkakäsittelyjen tehostamiseksi.

2.5 EU-politiikan avaintavoitteiden toteutuminen vuonna 2015

Vuoden 2015 EU-politiikassa paineet kohdistuivat Eurooppaan suuntautuvaan muuttoliikkeeseen ja sen hallintaan. Muuttoliike Eurooppaan kasvoi voimakkaasti keväästä 2015 lähtien ja vuoden aikana Eurooppaan saapui yli 1,3 milj. turvapaikanhakijaa. Tässä luvussa ei kuitenkaan käsitellä EU-linjauksia ja toimenpiteitä muuttoliikenteen hallitsemiseksi, vaan niistä raportoidaan tarkemmin vuosikertomuksen kohdassa 2.4. Tässä luvussa kerrotaan Suomen EU-politiikan avaintavoitteiden toteutumisesta kertomusvuonna.

² <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>

Kasvua ja työllisyyttä vahvistava kilpailukyky

Suomen EU-politiikan avaintavoitteiden mukaan EU-sääntelyn ja muiden politiikka-toimien on tuettava kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä. Komissio julkaisi v. 2015 kasvun edellytysten kannalta keskeiset strategiat digitaalisista sisämarkkinoista ja sisämarkkinoista. Molemmat strategiat olivat Suomen ennakkovaikuttamisen painopisteitä, ja komission linjaukset vastaavat hyvin Suomen tavoitteita.

Vaikuttamistyössään Suomi korosti, että digitaalisen talouden kasvun edellytyksiä Euroopassa tulee vahvistaa ja sisämarkkinoiden toiminnan esteitä poistaa. Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia tarjoaa tähän hyvän pohjan. Suomi pitää hyvänä, että strategia sisältää aikataulutetun toimenpideohjelman, joka koskee monia digitaalisten sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta keskeisiä aihealueita, kuten arvonlisäverotusta, tekijänoikeusala, audiovisuaalialan sääntelyä, tietoturvallisuutta ja tietosuojaa.

Komission sisämarkkinastrategian tavoitteena on jäljellä olevien esteiden purkaminen sekä olemassa olevan lainsäädäntökehiksen parempi toimeenpano. Suomen vaikuttamistavoitteiden näkökulmasta keskeisimpiä osa-alueita ovat palvelumarkkinoiden avaaminen, toimeenpanon parantaminen sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden tukeminen.

Suomi painotti avaintavoitteissaan sisämarkkinoiden syventämisen lisäksi myös etenkin investointimahdollisuuksien luomista ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta kasvun aikaansaamiseksi. Raportointivuonna komissiolta tuli tässä suhteessa kaksi keskeistä aloitetta: tammikuussa ehdotus Euroopan strategisten investointien rahastosta ja lokakuussa pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma.

Syksyllä toimintansa aloittanut Euroopan strategisten investointien rahasto on keskeisin osa Euroopan investointiohjelmaa, jolla lisätään pitkäkestoista talouskasvua ja kilpailukykyä. Rahastolla helpotetaan julkisen rahoituksen käyttöä yksityisten investointien liikkeelle saamiseksi. Tavoitteena on 315 mrd. euron investointien käynnistyminen vuoteen 2020 mennessä.

Pääomamarkkinaunioni on puolestaan tärkeä osa komission kasvustrategiaa ja liittyy myös talous- ja rahaliiton kehittämiseen. Tarkoituksena on kattavan, toimivan ja yhdyntyneen pääomamarkkinaunionin luominen vuoteen 2019 mennessä.

Suomi on kannattanut pitkäaikaisen rahoituksen ja pk-yritysten rahoituksen kehittämistä ja painottanut EU-vaikuttamisessaan erityisesti markkinaehtoisen yritysrahoituksen lisäämistä ja monipuolistamista, pk-yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamista ja oman pääoman aseman vahvistamista. Komission ehdotukset olivat Suomen tavoitteiden mukaisia pyrkiessään edistämään pitkäaikaista rahoitusta, monipuolistamaan yritysten rahoitusvaihtoehtoja, alentamaan yrityksille julkisesta varainhankinnasta aiheutuvia kustannuksia ja poistamaan sääntelyesteitä, joita pk-yritykset kohtaavat.

Euroalueen kriisi aktivoitui uudelleen kertomusvuonna, kun Kreikan uusi hallitus keskeytti alkuvuodesta uudistusohjelman toteuttamisen, joka oli edellytys euromaiden ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuelle. Ohjelma päättyi kesäkuun lopussa. Kreikan kolmannesta rahoitustukiohjelmasta euroryhmä pääsi sopuun elokuussa. Sen toimeenpano kuitenkin käynnistyi varsinaisesti vasta syyskuussa pidettyjen Kreikan uusien parlamenttivaalien jälkeen.

Hallituksen tavoitteena EU:n ja euroalueen talouden vakautustoimissa oli turvata Suomen oma rahoitusasema ja talouden vakaus. Suomi korosti erityisesti kansallisten toimien ensisijaisuutta ja sijoittajanvastuuta. Jokainen jäsenvaltio vastaa itse veloistaan. Yhteisvastuuta ei tule laajentaa ja Euroopan vakausmekanismia voidaan käyttää vain sen nykyisen kapasiteetin ja pääomarakenteen puitteissa.

Suomi jatkoi EU:n vapaakauppaneuvotteluiden edistämistä Euroopan kasvun ja työllisyyden vahvistamiseksi. EU:n ja Yhdysvaltain kauppa- ja investointisopimusneuvotteluissa (TTIP) päästiin eteenpäin. Useammankeskisten neuvotteluiden saaminen päätökseen informaatioteknologiasopimuksen päivittämiseksi oli myönteistä.

Pariisissa saavutettiin joulukuussa yhteisymmärrys uudesta ilmastososopimuksesta. EU:lla oli merkittävä rooli neuvotteluissa, ja Suomi neuvotteli osana EU:ta. Pariisin sopimus on Suomen tavoitteiden mukainen. Se edistää ilmastomuutoksen hillitsemistä ja samalla tukee Euroopan kilpailukykyä. Päästövähennystavoitteita sopimukseen on esittänyt jo 187 maata. Näiden kattavuus maailmanlaajuisista kokonaispäästöistä on selvästi yli 95 %, mikä pienentää hiilivuodon riskiä.

Toimiva sääntely

Suomi on pitänyt sääntelyn toimivuutta aktiivisesti esillä EU:ssa ja on tyytyväinen sen saamaan painoarvoon niin Junckerin komission rakenteessa kuin komission vuosittaisissa työohjelmissa kaikkea toimintaa läpileikkaavana painopisteenä. Myös kertomusvuoden keväällä aloittaneen Sipilän hallituksen ohjelman mukaan Suomi tavoittelee nykyistä vähemmän, mutta parempaa ja kevyempää EU-sääntelyä.

Komissio julkaisi toukokuussa paremman sääntelyn paketin, johon sisältyi useita sen omaa paremman sääntelyn työtä määrittäviä asiakirjoja ja ehdotus uudeksi parempaa sääntelyä koskevaksi toimielinten väliseksi sopimukseksi. Suomi vaikutti osaltaan tähän sopimusehdotukseen, josta neuvoteltiin toimielinten kesken syksyllä. Suomi oli tyytyväinen lopputulokseen, joka vahvisti paremman sääntelyn näkökulmaa monin paikoin. Siinä esimerkiksi sovittiin – Suomenkin ajaman tavoitteen mukaisesti – että käynnistetään työ lainsäädäntöhankkeiden seurattavuutta parantavan rekisterin perustamiseksi.

Pääministerin kesäkuun ilmoituksen mukaisesti hallitus kartoitti kansallisesti ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä. Esille nousi ongelmakohtia muun muassa työaikojen sääntelyssä sekä ympäristösuojeluun (kemikaalit, energiatehokkuus, jätteet) ja digitaaliseen toimintaympäristöön liittyvässä sääntelyssä. Kartoituksen tuloksista välitettiin tietoa komissiolle kunkin hankkeen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ulkoisesti vahvempi unioni

EU-politiikan avaintavoitteiden mukaisesti Suomi edisti EU:n ulkoisen toiminnan vahvistumista tavoitteenaan unionin yhtenäisyys ja koordinoitu toiminta ulkosuhteissa. Suomen pitkään ajama tavoite EU:n turvallisuusstrategian päivittämisestä käynnistyi. Valmisteilla oleva uusi strategia tulee osaltaan edistämään EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja ulkoisen toiminnan yhtenäisyyttä. Suomi on korostanut, että strategian tulisi myös vahvistaa EU:ta turvallisuusyhteisönä.

EU:n naapurustossa idässä ja etelässä taloudelliset, sosiaaliset ja turvallisuuteen liittyvät haasteet jatkuivat. EU:n naapuruuspolitiikassa painotettiin maiden eriyttämistä ja omistajuutta. Muuttoliike ja turvallisuus nousevat yhteistyössä entistä vahvem-

min esille. Ukrainan kriisin osalta Venäjään kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä jatkettiin Minskin sopimuksen puutteellisen toimeenpanon takia. Ukrainan tilanteen osalta Suomi korosti EU:n yhtenäisyyden merkitystä. EU:n naapuruuspolitiikassa Suomi tuki sekä eteläiset että itäiset naapurit kattavan politiikan uudistamista siten, että kunkin kumppanimaan tilanne otetaan jatkossa entistä paremmin ja räätälöidymmin huomioon. Myös turvallisuus tulisi huomioida jatkossa naapuruuspolitiikan puitteissa tehtävässä yhteistyössä vahvemmin.

Suomi vaikutti aktiivisesti kesäkuun Eurooppa-neuvoston valmisteluun yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi muun muassa laatimalla vaikuttamispaperin EU:n toiminnasta hybridiuhkiin vastaamiseksi sekä tukemalla yleisesti toimia yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamiseksi. Eurooppa-neuvosto ja ulkoasiainneuvosto sitoutuivat uusiin tavoitteisiin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja puolustusyhteistyön kehittämiseksi, mukaan lukien EU:n välineiden parempi käyttöönotto hybridiuhkiin vastaamiseksi.

Ranska vetosi Pariisin terrori-iskujen vuoksi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeeseen. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun avunantolausekkeeseen (SEU 42(7) artikla) vedottiin. Suomi korosti lausekkeen poliittista ja periaatteellista merkitystä sekä totesi valmiutensa ja halunsa osoittaa solidaarisuutta Ranskalle perussopimusten mukaisesti ja hengessä. Konkreettisena vastauksena Ranskan pyyntöön Suomi tarjosi osallistumisen jatkamista ja laajentamista Pohjois-Irakissa olevaan Erbilin koulutusoperaatioon sekä osallistumisen laajentamista Libanonin UNIFIL-operaatioon. Suomi oli myös aikaisemmin päättänyt vahvistaa osallistumistaan YK:n MINUSMA-kriisinhallintaoperaatioon Malissa. Tämän vahvistamista edelleen päätettiin selvittää. Puolustusministeriö myös luovutti yhteisten kuljetuskoneiden lentotunteja Ranskalle huoltokuljetuksia varten.

Ranskan vetoaminen avunantolausekkeeseen ei johtanut laajempaan institutionaaliin keskusteluun jäsenvaltioissa. Ranskan päätös soveltaa juuri avunantolauseketta oli viime kädessä poliittinen. Tapaus ei välttämättä anna perusteita arvioida, miten jäsenvaltiot toimisivat perinteisemmässä kolmannen valtion unionin alueelle kohdistamassa aseellisessa hyökkäyksessä tai tilanteessa, jossa lausekkeeseen vetoaisi jokin toinen jäsenvaltio. Ranskalle myönnettävää tukea ei koordinoitu EU-tasolla. Muut jäsenvaltiot antoivat Ranskalle yksiselitteisen poliittisen tuen, mutta konkreettinen tuki vaihteli huomattavasti. Useimmissa jäsenvaltioissa tukea lähestyttiin pitkälti sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulmasta.

Voidaan katsoa, että avunantolausekkeen soveltaminen ensimmäistä kertaa vahvisti jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja EU:ta turvallisuusyhteisönä. On kuitenkin vielä vaikeaa arvioida, miten lausekkeen soveltaminen heijastuu yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja EU:n puolustusulottuvuuden kehittymiseen yleisemmin.

3 Julkinen talous

3.1 Julkisen talouden tila

Taloudelliset lähtökohdat

Suomen talouden tilanne on vakava. Bruttokansantuote on supistunut usean vuoden ajan, työttömyys kasvaa ja työttömyysjaksot pitenevät. Talouden rakennemuutos on heikentänyt tuottavuuden kasvuvauhtia. Lisäksi väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvun edellytyksiä sekä kasvattaa julkisia menoja. Julkinen talous on syvästi alijäämäinen. Julkisen talouden velka on kasvanut nopeasti, ja se ylitti 60 prosentin enimmäisviitearvon v. 2015. Julkisen talouden alijäämä ylitti kolmen prosentin enimmäisviitearvon v. 2014, mutta alitti sen v. 2015³.

Kansainvälisen talouden kasvua rajoittaa kehittyvien talouksien kasvun hidastuminen, joka siirtää kasvun painopisteen osittain hitaammin kasvaviin kehittyneisiin talouksiin. Kiinan talouden kasvunäkymät ovat edelleen heikentyneet ja kasvuvauhti taantuu kuuteen prosenttiin. Venäjän talous jatkaa supistumistaan, eikä seuraavien parin vuoden aikana talous kasva. Monien Suomelle tärkeiden kauppakumppaneiden taloudet ovat kehittyneet suotuisasti. Saksan kasvu on edelleen kohtalaisen vahvaa ja perustuu laajapohjaiseen aktiviteetin lisääntymiseen. Ruotsin talous kasvaa ennakoituakin nopeammin, mutta kasvu perustuu pitkälle kotimaiseen kysyntään ja palveluvientiin. Yhdysvaltojen talouden ennustetaan kasvavan lähes kahden prosentin vauhtia seuraavien parin vuoden aikana ja Iso-Britanniassa kasvu on laaja-alaista. Euroalueella maltillinen talouskasvu on käynnistynyt.

Keskuspankkien harjoittama rahapolitiikka on edelleen kasvua tukevaa. Energian, erityisesti öljyn, hinnan aleneminen edesauttaa Suomen kaltaisten energiantensiivisten talouksien kasvunäkymiä.

Vuonna 2015 Suomen BKT lisääntyi vain 0,5 %. Tavaroiden ja palvelujen vienti kasvoi 0,6 % edellisvuodesta. Suomen viennin rakenne oli yksipuolinen ja lisäksi kustannustaso oli korkea kilpailuilla maailmanmarkkinoilla. Heikon vientikehityksen ja investointien supistumisen myötä tuonti supistui 0,4 %. Kotimaisista kysyntäeristä ainoastaan yksityinen ja julkinen kulutus kasvoivat. Yksityisen kulutuksen myönteistä kehitystä tuki kotitalouksien reaalityöiden kasvu, minkä seurauksena yksityinen kulutus lisääntyi v. 2015 1,4 %. Yksityiset investoinnit laskivat prosentin ja ainoastaan maa- ja vesirakentaminen sekä kone- ja laiteinvestoinnit lisääntyivät edellisvuodesta. Muutaman suuren investointikohteen johdosta kone- ja laiteinvestoinneissa oli nähtävissä piristymistä. Teollisuuden rakennemuutoksesta johtuen teollisuustuotannon pitkään kestänyt alamäki jatkui edelleen ja tuotanto supistui 0,6 % edellisvuodesta. Talouden muutosta entistä palveluvaltaisemmaksi kuvaa palvelutuotannon 0,9 prosentin kasvu.

Vuonna 2015 kuluttajahinnat laskivat 0,2 % ja ilman päätösperäisiä veromuutoksia vuosi olisi ollut selvästi deflatorisempi.

³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka [verkkajulkaisu]. ISSN=1799-5892. 2015. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 11.4.2016]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/jali/2015/jali_2015_2016-03-31_tie_001_fi.html

Vuoden 2016 kasvuksi ennustetaan 0,9 %. Kasvun taustalla on hyvin pitkälti investointien suotuisa kehitys. Investointien ennustaminen on kuitenkin useastakin syystä hankalaa, ja niiden ajoittumiseen liittyy riskitekijöitä. Vuoden 2016 kasvuennusteseen liittyy siten riski alaspäin. Yksityisen kulutuksen kasvu hidastuu hieman. Vuosien 2017 ja 2018 talouskasvuksi ennustetaan 1,2 %. Kotimainen kysyntä on talouskasvun taustalla.

Ennusteen riskit kansainvälisen talouden puolelta ovat negatiiviset. Kiinassa yksityisen sektorin nopea velkaantuminen on jatkunut. Korkea ja kasvava velkataso yhdistettynä hidastuvaan kasvuun saattaa synnyttää shokkeja, jotka Kiinan markkinoiden koon ja globaalien arvoverkkojen vuoksi voivat vaikuttaa laajalti. Euroalueella talouksien toipuminen velka- ja finanssikriisistä saattaa olla ennustettuakin hankalampaa. Geopoliittiset jännitteet muun muassa Venäjällä ja Lähi-idässä varjostavat kasvunäkymiä. Rahoitusmarkkinoilla hermostuneisuus on myös lisääntynyt. Kasvua tukevan kevyen rahapolitiikan johdosta alhaiset korkotasot ovat lisänneet halukkuutta riskinottoon. Sijoitusvirtoja on ohjautunut asunto- ja osakemarkkinoille. Useilla markkinoilla hinnat ovat nousseet nopeasti ja siten riski suuriin korjausliikkeisiin on noussut. Kotimaiset riskit liittyvät reaalityalouden kehitykseen ja työmarkkinoihin. Kilpailukyky on edelleen kilpailijamaita heikompi.

Työmarkkinoiden tilanne pysyi 2015 edelleen heikkona. Työttömyys nousi selvästi edellisvuodesta ja viime vuoden työttömyysaste nousi 9,4 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut nopeasti jo noin 120 000 henkeen ja rakennetyöttömien määrä on ylittänyt 210 000 hengen rajan. Myös työllisten määrä laski viime vuonna, erityisesti kaupan, liikenteen ja elektroniikkateollisuuden toimialoilla. Työn tuottavuuden kehitys pysyi edelleen vaisuna.

Vuonna 2016 työmarkkinoilla työllisten lukumäärä kääntyy hienoiseen nousuun suhdannetilanteen lievän kohenemisen myötä ja työllisten määrän arvioidaan nousevan 0,3 % edellisvuotta korkeammaksi v. 2016. Työttömyysasteen vuosikeskiarvoksi ennustetaan 9,3 %, sillä työllisten lisäksi myös työvoima lisääntyy. Erityisen huolestuttavaa on pitkäaikais- ja rakennetyöttömien määrän nopea nousu. Vuonna 2017 työttömyysaste laskee edelleen mutta jää yhä korkeaksi. Kuluttajahinnat nousevat 0,3 % v. 2016 ja iso osa noususta johtuu välillisten verojen ja hallinnollisten maksujen koamisesta. Kuluttajahintojen nousu pysyy kuitenkin maltillisena lähivuodet.

Suomen talouskasvu jää seuraavina vuosina kilpailijamaitamme hitaammaksi, ja työttömyys on varsin korkeaa. Ennustekuvan mukaan vuosien 2016–2018 kumulatiivinen kasvu jää vaimeaksi ja BKT:n määrä yli 2 % pienemmäksi kuin v. 2008. Suomen taloudellinen tilanne on heikko ja erittäin suurien haasteiden edessä.

Yhteenveto julkisen talouden tilasta vuonna 2015

Suomen julkinen talous on ollut vuodesta 2009 lähtien alijäämäinen. Vuonna 2015 alijäämä oli 5,7 mrd. euroa eli 2,7 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä alitti EU:n kasvu- ja vakaussopimuksessa määritellyn kolmen prosentin rajan. Julkisyhteisöjen kokonaismenot kasvoivat suunnilleen saman verran kuin kokonaistulot. Julkinen velka ylitti ensimmäisen kerran EU:n kasvu- ja vakaussopimuksessa määritellyn 60 prosentin enimmäisviitearvon.

Suomen julkinen talous on kääntynyt kuluvalle vuosikymmenellä alijäämäiseksi pitkään jatkuneen heikon suhdannetilanteen sekä talouden rakenteiden pidempiaikaisten muutosten vuoksi. Matalasuhdanteen väistyttyäkin julkisyhteisöjen rahoitusase-

maa kuormittaa väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu. Julkinen velkasuhde jatkaa kasvuaan lähivuosina, mutta kasvu pysähtyy vuosikymmenen loppupuolella.

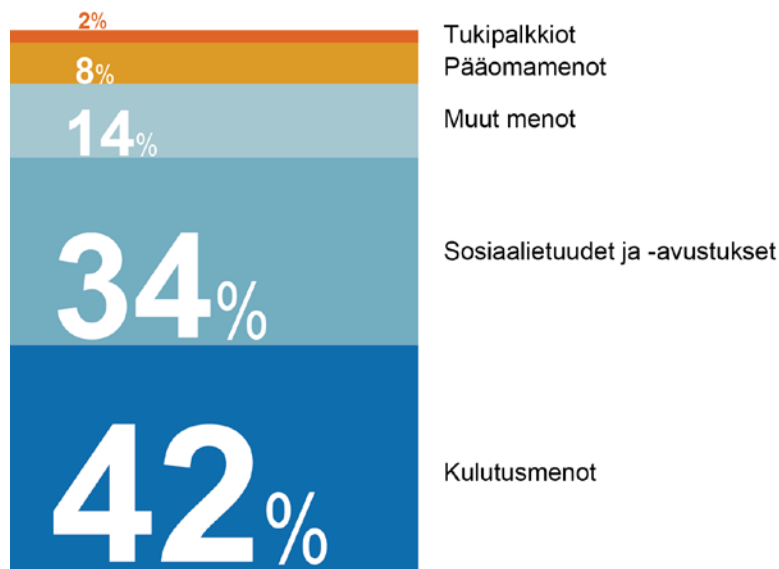
Valtiontalouden rahoitusasema oli selvästi alijäämäinen v. 2015. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Menojen kasvua hillitsevät sopeutustoimet pienentävät valtiontalouden alijäämää vaalikaudella. Valtiontalous pysyy kuitenkin alijäämäisenä, sillä ennakoitu hidas talouskasvu ei tuota riittävästi verotuloja menojen katteeksi. Myös kuntatalous oli alijäämäinen v. 2015 eikä alijäämä pienene oleellisesti lähivuosina. Kuntataloutta rasittaa erityisesti sosiaali- ja terveystalouden menojen kasvu.

Työeläkelaitosten ylijäämä pysyy noin yhdessä prosentissa suhteessa BKT:seen lähivuosina. Työttömyydestä aiheutuvat menot ovat heikentäneet muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa, mutta rahoitusasema tasapainottuu vaalikauden loppua kohden sikäli, kun työttömyys alkaa alentua ja työttömyysvakuutusmaksuja nostetaan.

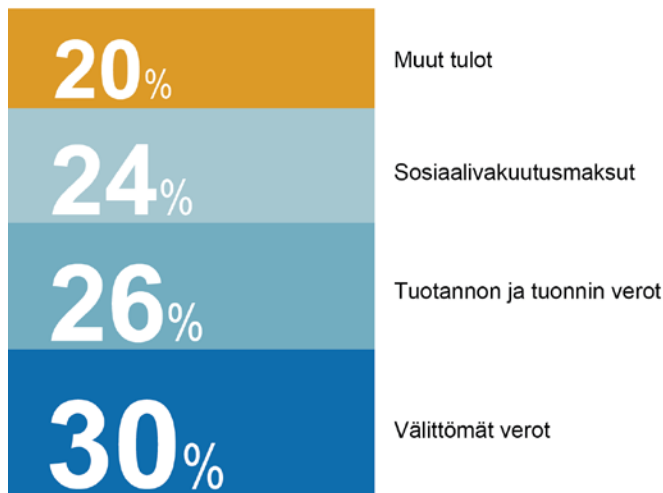
Julkinen talouden menot ovat kasvaneet viime vuosina rivakasti suhteessa BKT:seen. Menoastetta ovat kasvattaneet työttömyydestä aiheutuvat menot sekä ikäsidonnaiset menot. Myös bruttokansantuotteen pieneneminen on vaikuttanut suhdeluukuun tuntuvasti. Vaalikauden aikana menoasteen arvioidaan alenevan hiljalleen sopeutustoimien sekä paranevan työttömyystilanteen ansiosta.

Veronkorotukset ovat viime vuosina kasvattaneet verojen ja veroluonteisten maksujen suhdetta BKT:seen. Veroasteen arvioidaan alenevan hienoisesti lähivuosina.

Kuvio 4. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2015, % kokonaismenoista

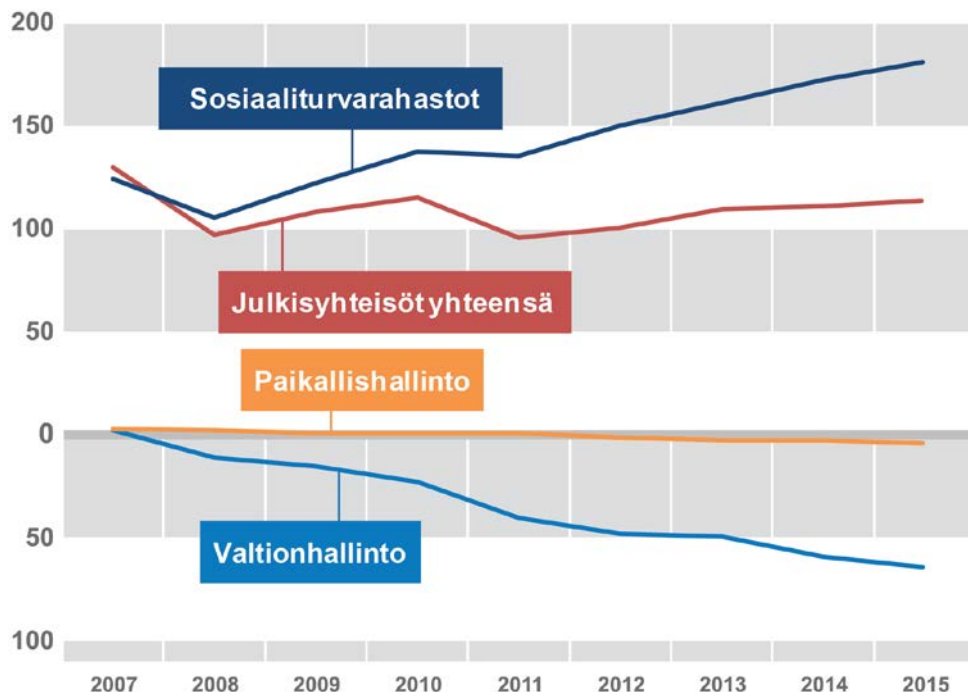


Kuvio 5. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2015, % kokonaistuloista



Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen kasvun ansiosta. Tilastokeskuksen mukaan julkisyhteisöjen yhteenlasketut nettorahoitusvarat, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, olivat 114,4 mrd. euroa vuoden 2015 lopussa. Vuoden aikana valtion- ja paikallishallinnon nettorahoitusvarat pienenivät yhteensä n. 5,4 mrd. euroa. Yhteensä julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat nousivat 2,8 mrd. eurolla. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon.

Kuvio 6. Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus 2007–2015, mrd. euroa



Lähde: Tilastokeskus, 2015.

Valtionhallinnon nettorahoitusvarat laskivat edellisen vuoden tasosta n. 4,5 mrd. euroa. Tämä johtui pitkälti käteisrahan ja erityisesti talletusten muutoksista, missä on aiempinakin vuosina ollut syklisyyttä. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat

63,2 mrd. eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat alenivat n. 0,9 mrd. euroa. Paikallishallinnon rahoitusvarojen laskuun vaikuttivat mm. talletusten väheneminen ja lainakannan kasvu.

Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat nousivat vuoden 2015 aikana n. 8,3 mrd. eurolla. Vuoden lopussa varojen ja velkojen erotus oli 181 mrd. euroa. Työeläkelaitosten nettomääräisten rahoitusvarojen nousu johtui pääsääntöisesti hallussapitovoitoista noteeratuissa osakkeissa ja sijoitusrahasto-osuuksissa. Samalla työeläkelaitokset siirsivät omistustaan velkapapereista niihin. Työeläkelaitosten sijoitukset noteerattuihin osakkeisiin kasvoivat ensimmäistä kertaa vuoden 2013 jälkeen.

3.2 Valtiontalous

3.2.1 Valtion taloudelliset kokonaislaskelmat

Hallituksen vuosikertomukseen on otettu uusi katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan.

Valtion kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on antaa nykyistä parempi kokonaiskuva valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarviotalous, liikelaitokset ja talousarviotalouden ulkopuoliset valtion rahastot. Valtion määräysvallassa olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa.

Hallituksen vuosikertomuksessa on tähänkin saakka esitetty talousarviotalouden, liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot, mutta erikseen. Nyt laadittujen uusien kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu em. yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia. Valtion kokonaislaskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 7.

Kokonaislaskelmissa tuotto- ja kululaskelmasta ja taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitosten keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointieriä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitosten omaisuuserät ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen.

- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion budjettitalouden virastoilta vähentävät vuokratuottoja ja vuokratulua 554 milj. euroa.
- Liikelaitosten omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, näkyvät talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitosten peruspääomiin, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 5 910 milj. euroa.
- Rahastojen yhdistilisaamisten eliminointi: rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa, mikä vähentää kokonaislaskelmassa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 1 747 milj. euroa.
- Virastojen ja laitosten eläkemaksut (työnantajan osuus) vähentää tuottoja ja henkilöstökuluja 736 milj. euroa.

- Valtion eläkerahastosta talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja kokonaistaseen omaa pääomaa 2 264 milj. euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminointi vähentää rahoitustuottoja ja lisää omaa pääomaa 1 654 milj. euroa.

Tuotto- ja kululaskelma

Taulukko 1. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

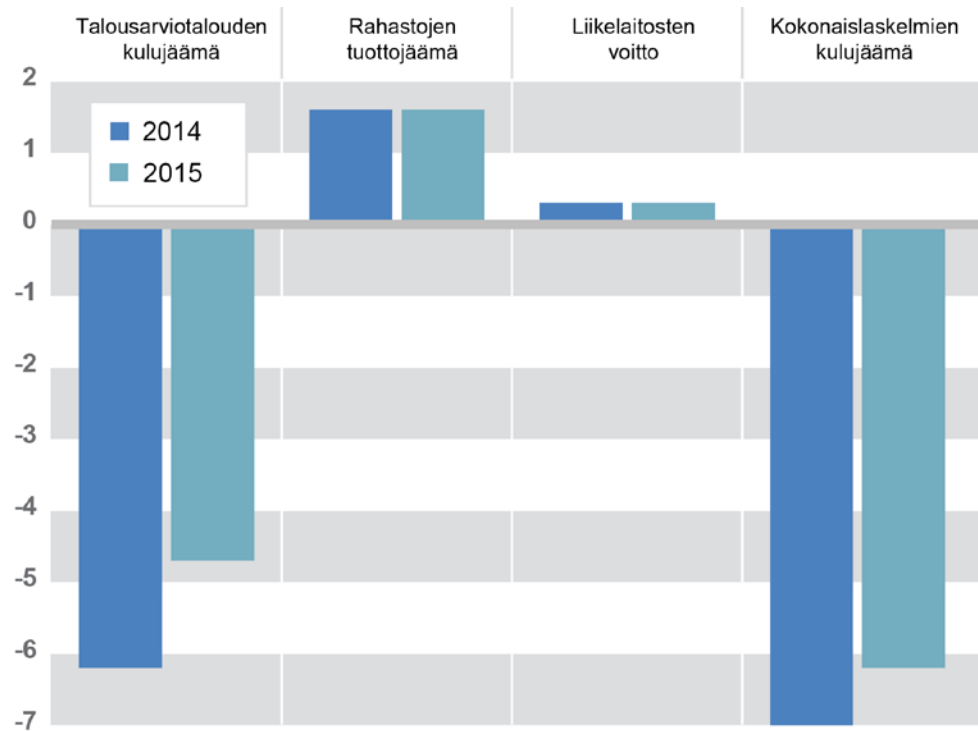
Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma	1.1.–31.12.2014	1.1.–31.12.2015
Toiminnan tuotot	3 594	3 393
Toiminnan kulut	10 317	9 787
Jäämä I	-6 723	-6 394
Rahoitustuotot	2 103	1 321
Rahoituskulut	2 310	2 252
Satunnaiset tuotot	143	115
Satunnaiset kulut	16	16
Jäämä II	-6 802	-7 226
Siirtotalouden tuotot	1 131	1 388
Siirtotalouden kulut	40 817	40 515
Jäämä III	-46 488	-46 354
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	39 477	40 121
Tilikauden tuotto/kulujäämä	-7 012	-6 233

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2015 alijäämä oli 6,2 mrd. euroa. Se on vuodesta 2014 pienentynyt 0,8 mrd. euroa. Valtion kokonaislaskelman alijäämä oli 1,5 mrd. euroa suurempi kuin talousarviotalouden alijäämä. Tämä johtuu sisäisten tapahtumien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liikelaitosten voittojen tuloutukset talousarvioletouteen. Kokonaislaskelma antaa oikeamman kuvan valtiontalouden alijäämäisyydestä kuin erikseen esitetyt tuottokululaskelmat.

Valtion vuosittaisia juoksevia kuluja on jouduttu rahoittamaan lainanotolla ja omaisuuden realisoinneilla.

Kuviossa 7 on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä sekä talousarvioletouden, rahastotalouden tuotto-/kulujäämä ja liikelaitosten voitto erillisesti raportoituna.

Kuvio 7. Tuotto- ja kulujäämät 2014–2015, mrd. euroa



Tase

Taulukko 2. Valtion kokonaistase, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2014	31.12.2015
KANSALLISOMAISUUS	1 692	1 863
Aineettomat hyödykkeet	511	647
Aineelliset hyödykkeet	27 407	27 301
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	37 343	37 244
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHTEENSÄ	65 261	65 192
Vaihto-omaisuus	1 758	1 490
Pitkäaikaiset saamiset	5 732	5 718
Lyhytaikaiset saamiset	4 289	4 401
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	2 699	3 513
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 008	2 244
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS YHTEENSÄ	16 487	17 367
VASTAAVAA YHTEENSÄ	83 440	84 422
VASTATTAVAA		
OMA PÄÄOMA		
Oma pääoma	-22 671	-27 729
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	8	8
Varaukset	3	6
VIERAS PÄÄOMA		
Pitkäaikainen	87 149	88 542
Lyhytaikainen	18 952	23 594
VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ	106 101	112 137
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	83 440	84 422

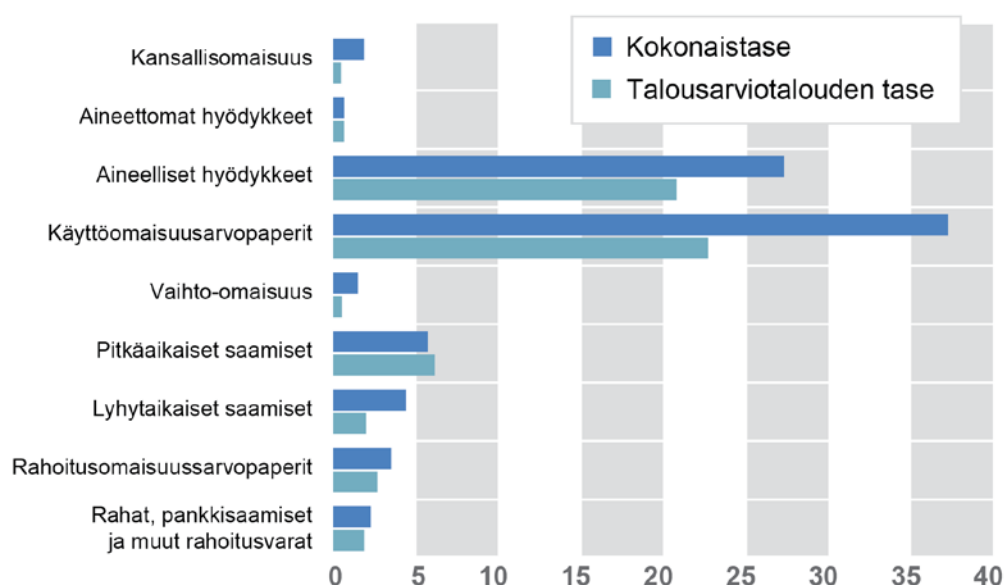
Tase kuvaa tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esim. historialliset rakennukset, kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkä-

vaikutteiset menot (esim. maa-alueet, rakennukset, tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastojen käytössä) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma.

Kuviossa 8 on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2015.

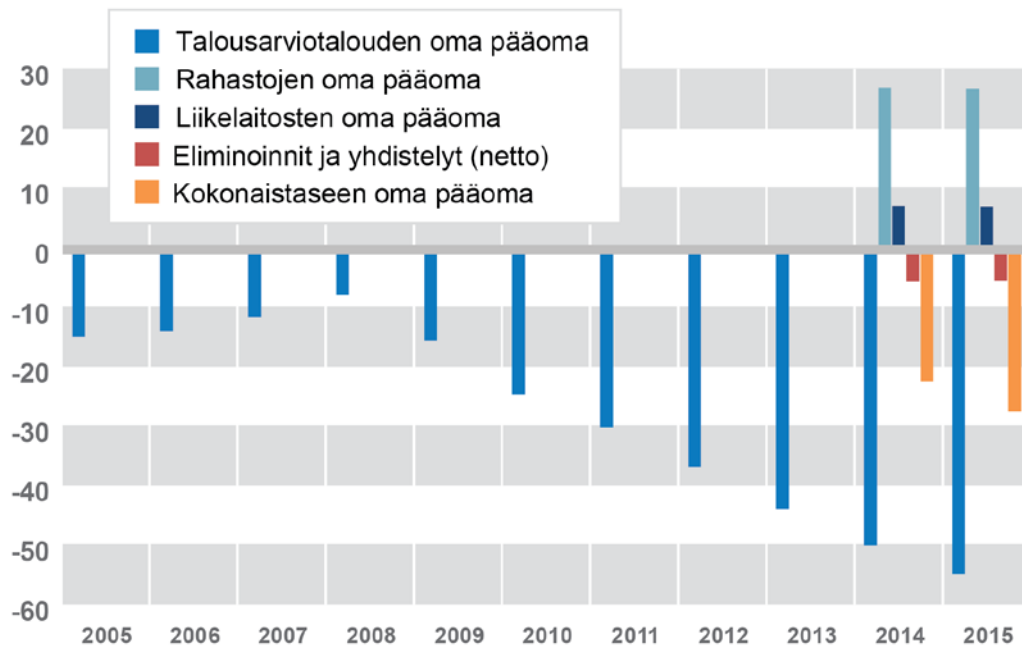
Kuvio 8. Taseen omaisuuserien jakautuminen vuonna 2015, mrd. euroa



Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu budjettivaltion, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2015 oli 27,7 mrd. euroa negatiivinen. Vuoteen 2014 nähden negatiivinen oma pääoma on kasvanut 5,1 mrd. euroa.

Kuvio 9. Oman pääoman kehitys 2005–2015, mrd. euroa



Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitosten tilanteesta. Yhteenlaskettu oma pääoma on kuitenkin heikentynyt viimeisen kahden vuoden aikana, jolta tiedot ovat saatavilla. Tämä johtuu pitkälti valtion talousarviotalouden alijäämästä.

Valtion talousarviotalouden aloittavassa taseessa 1.1.1998 oma pääoma oli noin 30 miljardia euroa negatiivinen. Tilanne johtui sekä valtion ankarasta velkaantumisesta 1990-luvun alussa että aloittavan taseen laatimisessa tehdyistä ratkaisuista. Osa kansallisomaisuudesta jätettiin taseen ulkopuolelle ja valtion yhtiöomaisuus arvostettiin erittäin varovaisesti. Vuosina 1998–2008 valtion tuotto- ja kululaskelmat olivat pääsääntöisesti positiivisia. Tämä vahvisti valtion varallisuusasemaa ja v. 2008 valtion talousarviotalouden oma pääoma oli enää 8,1 mrd. euroa negatiivinen.

Finanssikriisin vuoksi valtion talousarviotalouden tilinpäätökset ovat olleet tappiollisia vuodesta 2009 lähtien. Tämä on heikentänyt valtion varallisuusasemaa ja johtanut valtion negatiivisen oman pääoman kasvuun. Vuodesta 2012 alkaen valtion varallisuusasema on ollut nimellisarvoisesti heikompi kuin vuoden 1998 aloittavassa taseessa. Valtion omaisuus ei ole myöskään kasvanut samassa suhteessa kuin vieras pääoma. Muita kuin investointimenoja on katettu lainanotolla.

Vieras pääoma

Kokonaistaseen mukainen valtion vieras pääoma oli 31.12.2015 yhteensä 112 mrd. euroa, kasvua oli yhteensä 6,0 mrd. euroa. Uutta velkaa v. 2015 on valtiolla käytetty sekä investointeihin että juokseviin menoihin eli tilikauden alijäämän kattamiseen.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarviotalouden sekä Valtion eläke-rahaston ja Solidiumin julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-

arvot. Valtion talousarvioletalouden osalta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

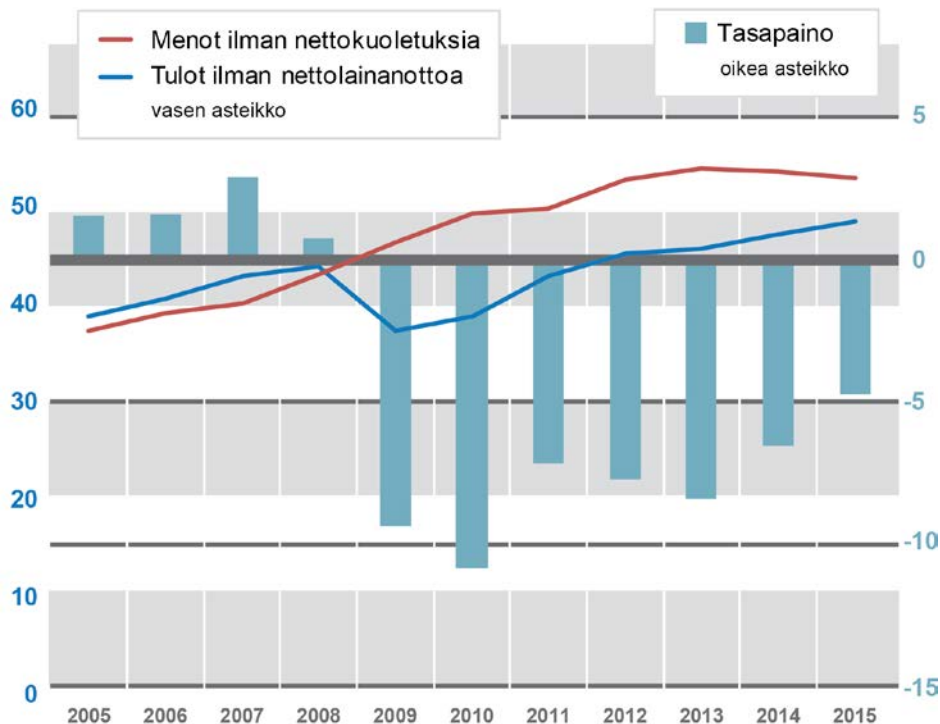
Taulukko 3. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, mrd. euroa

	Budjettitalous		Valtion eläkerahasto		Solidium		Yhteensä	
	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo
Yhteensä 2015	5,7	10,2	14,4	17,5	3,7	7,3	23,7	35,0
Yhteensä 2014	5,7	10,9	14,3	17,1	4,1	8,1	24,0	36,1
Muutos 2015 vs 2014	0,0	-0,6	0,1	0,4	-0,4	-0,8	-0,3	-1,1
Muutos 2015 vs 2014 %	0,0	-5,9	0,9	2,2	-10,7	-9,9	-1,3	-3,0

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien eikä vuosi 2015 tuonut muutosta tilanteeseen. Budjettitalouden alijäämä oli vuoden 2015 tilinpäätöksessä kuitenkin noin 1,8 mrd. euroa pienempi kuin edellisenä vuotena.

Kuvio 10. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, mrd. euroa



Talousarvio ja lisätalousarviot

Varsinaista talousarviota täydennettiin neljällä lisätalousarviolla

Hallituksen vuoden 2015 talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) menojen yhteismäärä oli 53,8 mrd. euroa, mikä on noin 0,2 mrd. euroa vähemmän kuin vuoden 2014 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin

4,7 mrd. euroa. Hallituksen vuoden 2015 varsinaisen talousarvioesityksen lisäksi annettiin neljä lisätalousarvioesitystä. Talousarvion ja lisätalousarvioiden menojen yhteismäärä oli 54,4 mrd. euroa.

Budjetoitujen kehysmenojen kokonaismäärä alitti asetetun menokehyksen

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 5.10.2011 vuodelle 2015 asetettiin menokehykseksi 42 236 milj. euroa vuoden 2012 hintatasossa. Vuoden 2015 kehystasoa on alennettu vaalikauden aikana kahteen otteeseen menosäästöjen myötä, yhteensä 1,65 mrd. eurolla. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehyksen uskottavuutta.

Vuoden 2015 menokehystä on vaalikauden kuluessa korjattu vastaamaan hintataso- ja rakennemuutoksia, minkä seurauksena kehystaso tarkentui 42 167 milj. euroon syksyllä 2014. Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) jätti 200 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella 52 milj. euron ns. jakamattoman varauksen, jonka eduskunta budjetoiki kokonaisuudessaan eri menoihin varsinaiseen talousarvioon.

Vuoden 2015 ensimmäisessä lisätalousarviossa käytettiin kertaluonteisten menojen rahoittamiseen myös v. 2014 käyttämättä jäänyttä kehysvarausta 33,8 milj. euroa. Edellisen hallituksen lopetettua vuodelle 2015 ei ollut voimassa olevaa kehystasoa, mutta keväällä 2015 Sipilän hallitus päätti hallitusohjelmassaan vuosittaisesta 300 milj. euron lisätalousarviovarauksesta kehysmenoja varten. Varaus otettiin käyttöön ensimmäisen kerran vuoden 2015 toisessa lisätalousarviossa.

Lisätalousarvioissa määrärahalisäyksiä kohdistettiin mm. työllisyyden ja kasvun tukemiseen, Talvivaaran kaivostoimintaan sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aiheuttamiin kustannuksiin. Keväällä 2014 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus päätti uusista vuosia 2015–2018 koskevista sopeutustoimista. Uudet menopuolen säästöt koskivat erityisesti vuotta 2015 ja kohdistuivat laajalti erityyppisiin menoihin ja eri hallinnonaloille. Toisaalta päätettiin uusista kasvua tukevista toimenpiteistä. Myös useat menoarviot tarkentuivat vuoden kuluessa: työttömyysturvamenot korotettiin suhdannetilanteesta johtuen ja valtionvelan korkomenojen arviota alennettiin matalan korkotason vuoksi.

Hallituksen kehysäännöissä todetaan, että jos kehysmenojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä. Vuonna 2015 kehykseen kuuluvien menojen budjetoitu taso jäi noin 208 milj. euroa alle asetetun menokehyksen, josta 200 milj. euroa voitiin siirtää vuodelle 2016.

Huolimatta pienestä tuloarvioiden nettomuutoksesta lisätalousarvioissa, tuloarviot muuttuivat merkittävästi budjetin eri tulolajeissa. Verotuloarvioita alennettiin nettomääräisesti 119 milj. euroa. Euromääräisesti eniten alenivat arviot arvonlisäveron, energiaverojen sekä autoveron tuotosta. Verotuloarviot puolestaan nousivat ansio- ja pääomatuloverojen, yhteisöverojen sekä perintö- ja lahjaveron osalta. Veroarvioiden muuttumisen taustalla olivat pääasiassa muuttuneet arviot kokonaistalouden kehityksestä, mutta myös saadut kertymätiedot.

Arviota Senaatti-kiinteistöjen tuloutuksesta korotettiin 160 milj. euroa 370 milj. euroon pääasiassa yliopistokiinteistöyhtiöiden myynnin takia. Sekalaisten tulojen arvio-

ta alennettiin 130 milj. euroa. Arviota valtiolle takaisinmaksettavista lainoista korotettiin puolestaan n. 100 milj. euroa.

Valtion talousarvion toteutuminen

Verotuloja kertyi valtiolle v. 2015 yhteensä 39,9 mrd. euroa eli 671 milj. euroa (1,7 %) enemmän kuin v. 2014. Verotulot ylittivät budjetoidun 149 milj. euroa (0,4 %). Verotuloja on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.2.4.

Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yhteensä 9,0 mrd. euroa, 630 milj. euroa (7,5 %) enemmän kuin edellisvuonna, mutta 323 milj. euroa (3,5 %) alle budjetoidun. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 6,1 mrd. euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 2,4 mrd. euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 0,5 mrd. euroa. Kokonaisuutena tulojen määrä v. 2015 alitti tuloarvion 174 milj. eurolla (1,9 %).

Tilinpäätöksen mukaiset menot olivat 53,7 mrd. euroa. Ne alenivat prosentin edellisvuodesta ja alittivat talousarvion määrärahat 687 milj. eurolla.

Taulukko 4. Valtion talousarvion toteutuminen, milj. euroa

	2015 talousarviot	2015 tilinpäätös
Ansio- ja pääomatulovero	9 034	9 094
Yhteisövero	2 677	2 761
Arvonlisävero	16 658	16 628
Muut verot	11 423	11 457
Muut tulot	9 353	9 030
Yhteensä	49 145	48 971
Nettolainanotto ja velanhallinta ⁴	5 241	4 406
Tuloarviot yhteensä	54 387	53 377
Kulutusmenot	14 176	14 131
Siirtomenot	36 832	36 233
Sijoitusmenot	1 750	1 741
Muut menot	1 628	1 596
Määrärahat yhteensä	54 387	53 700
Varainhoitovuoden yli/alijäämä		-323
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-6 945

Seuraavassa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, ts. lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö pysyi lähes edellisvuoden tasolla (2014: 53 941 milj. euroa, 2015: 53 831 milj. euroa) ja se oli prosentin budjetoitua määrää alempi. Pääluokkien välillä oli kuitenkin suuria eroja toteuma-asteissa. Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosien 2014 ja 2015 tulot ja määrärahojen käyttö. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja. Aiempien vuosien määrärahoja jäi käyttämättä 544 milj. euroa.

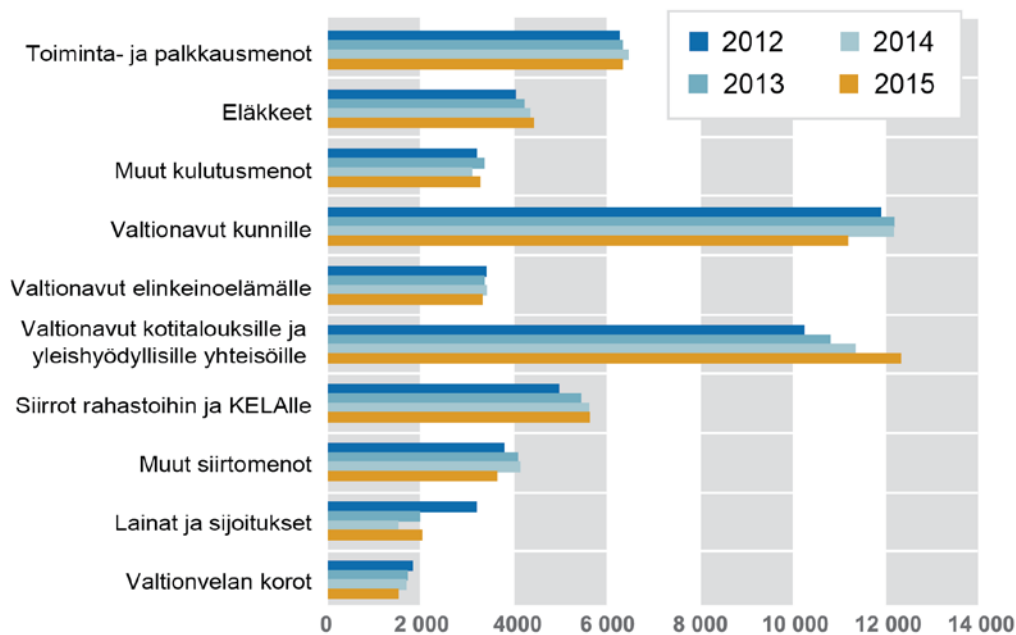
⁴ Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Taulukko 5. Tulot ja määrärahojen käyttö 2014–2015, milj. euroa

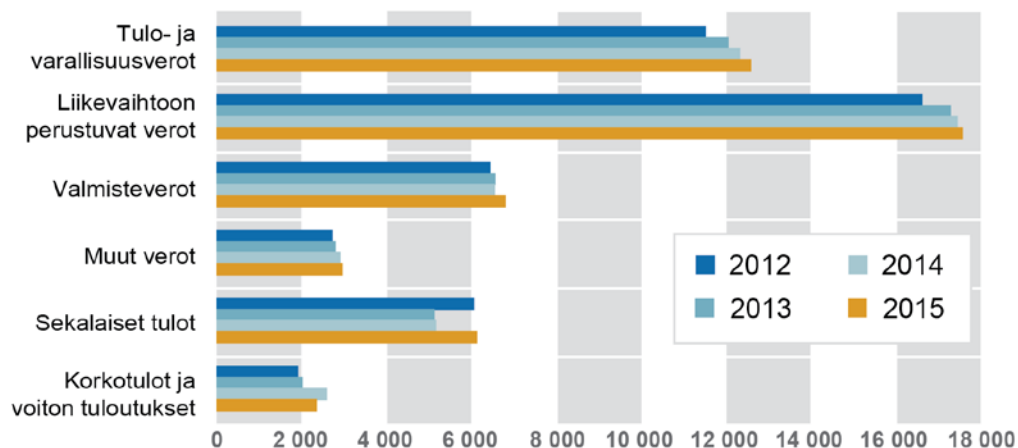
	Tilinpäätös 2014	Tilin- päätös 2015	Muutos 2014–2015	Talous- arviot 2015	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	39 270	39 941	1,7 %	39 792	100 %
12. Sekalaiset tulot	5 180	6 147	19 %	5 920	104 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 597	2 362	-9 %	2 915	81 %
15. Lainat	6 177	4 927	-20 %	5 759	86 %
Tulot yhteensä	53 225	53 377	0 %	54 387	98 %
21. Eduskunta	156	159	2 %	174	91 %
22. Tasavallan presidentti	37	12	-66 %	19	65 %
23. Valtioneuvoston kanslia	219	174	-20 %	187	93 %
24. Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1 424	1 355	-5 %	1 223	111 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	890	916	3 %	923	99 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 275	1 375	8 %	1 329	103 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 660	2 702	2 %	2 716	99 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	16 730	16 487	-1 %	16 804	98 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6 688	6 813	2 %	6 806	100 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 672	2 305	-14 %	2 626	88 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2 958	3 157	7 %	2 960	107 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	3 371	3 807	13 %	3 889	98 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	12 878	12 797	-1 %	12 934	99 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	271	242	-11 %	204	119 %
36. Valtionvelan korot	1 713	1 530	-11 %	1 593	96 %
Menot yhteensä	53 941	53 831	0 %	54 387	99 %

Ulkoasiainministeriössä kehitysyhteistyömäärärahojen siirtyvien erien kanta on ollut erittäin suuri ja v. 2015 tätä kantaa on määrätietoisesti alennettu. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla väyläverkon kehittämisen urakat ja siitä syystä myös maksatukset eivät ole edenneet kaikilta osin suunnitelmien mukaisesti, jolloin menoihin käytetään aiemmilta vuosilta siirtynyttä määrärahaa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla alhainen käyttöaste on liittynyt tukiohjelmien ja niiden maksatusten ajoitusmuutoksiin. Momenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat ovat hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 11. Määrärahojen käyttö menolajeittain, milj. euroa



Kuvio 12. Budjettitalouden tulot, milj. euroa



Tuotot ja kulut

Valtion talousarvioletalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 4,7 mrd. euron kulujäämää vuodelta 2015. Vuonna 2014 kulujäämä oli 6,2 mrd. euroa.

Tuottoja v. 2015 oli yhteensä 47,2 mrd. euroa. Verotuotot käsitellään luvussa 3.2.4. Siirtotalouden tuotoista suurimmat olivat tuotot Euroopan unionilta ja siirrot rahastoista. Näitä käsitellään luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Taulukko 6. Budjettitalouden tuotot vuosina 2010–2015, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Toiminnan tuotot	1 236	1 248	1 352	1 330	1 438	1 199
Rahoituksen tuotot	1 568	2 096	1 533	1 178	2 705	2 175
Satunnaiset tuotot	44	75	93	31	143	115
Siirtotalouden tuotot	2 948	2 985	3 093	3 224	3 037	3 682
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	32 285	36 389	37 353	38 712	39 355	40 002
Yhteensä	38 081	42 794	43 424	44 475	46 678	47 173

Toiminnan tuottojen pienenemiseen vaikutti etenkin Teknologian tutkimuskeskus VTT:n siirtyminen talousarviotalouden ulkopuolelle. Rahoitustuottojen väheneminen johtuu pääasiassa osinkotulojen pienenemisestä. Siirtotalouden tuotot kasvoivat v. 2015 lähinnä Valtion eläkerahaston varojen tuloutuksen kasvun vuoksi.

Toiminnan tuotoissa merkittävimmät ovat maksullisen toiminnan tuotot valtion viranomaisten tuottamista palveluista.

Taulukko 7. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2010–2015, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Julkisoikeudelliset suoritteet	299	327	355	360	356	345
Markkinasuoritteet*	284	295	300	298	278	215
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	309	322	341	335	338	329
Yhteensä	892	944	996	994	973	890

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja eikä luottotappiokorjauksia. Luvuissa ei ole mukana valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa, eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (esimerkiksi palvelukeskusten tuottoja), joiden määrä v. 2015 oli yhteensä 524 milj. euroa.

Suurimmat tuotot julkisoikeudellisista suoritteista ovat kotitalouksilta ja elinkeinoelä-mältä. Kotitalouksilta v. 2015 maksuja saivat eniten Poliisihallitus (63 milj. euroa) ja Liikenteen turvallisuusvirasto (28 milj. euroa) ja elinkeinoelä-mältä Liikenteen turvalli-suusvirasto (46 milj. euroa) ja Säteilyturvakeskus (19 milj. euroa).

Kuluja v. 2015 oli yhteensä 51,9 mrd. euroa, josta reilut kolme neljäsosaa on siirto-talouden kuluja. Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emis-sio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot.

Taulukko 8. Budjettitalouden kulut vuosina 2010–2015, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Toiminnan kulut	9 410	9 692	10 107	10 117	10 168	9 701
Rahoituksen kulut	2 091	2 013	2 001	1 737	2 071	1 895
Satunnaiset kulut	44	84	11	10	16	16
Siirtotalouden kulut	35 599	36 554	37 920	39 727	40 575	40 298
Yhteensä	47 144	48 343	50 040	51 591	52 830	51 910

Toiminnan kuluista 4,5 mrd. euroa oli henkilöstökuluja ja 2,6 mrd. euroa palvelujen ostoja. Myös toiminnan kulujen pienenemiseen vaikutti Teknologian tutkimuskeskus VTT:n siirtyminen talousarviotalouden ulkopuolelle.

Siirtotalouden kuluissa ovat valtionavustukset ja valtionosuudet. Siirtotalouden kuluista paikallishallinnolle eli kunnille ja kuntayhtymille oli 11,5 mrd. euroa (mm. peruspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet sekä valtionavustukset). Sosiaaliturvarahastoille oli 12,3 mrd. euroa lakisääteisen sosiaaliturvan toteuttamiseen (mm. kansaneläkkeet, sairausvakuutus, työttömyysturva, lapsilisät, opintolainojen korkotuki ja opintoraha). Lisäksi siirtotalouden kuluissa on tukia ja avustuksia elinkeinoelämälle, yksityisille laitoksille, järjestöille ja yhdistyksille sekä kotitalouksille.

Tase

Valtion talousarviotalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2.

Taseen loppusumma oli 57,8 mrd. euroa ja se kasvoi edellisvuodesta 1,9 mrd. euroa. Yli puolet muutoksesta johtuu sijoitettujen kassavarojen kasvusta. Lisäksi tase on kasvanut rakennushankkeista, kuten eduskunnan kiinteistöjen peruskorjaushankkeista. Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet sekä sijoitukset osakkeisiin ja liikelaitoksiin.

Valtion oma pääoma pieneni vuoden 2015 aikana kulujäämästä johtuen. Valtion velasta on selvitys luvussa 3.2.7.

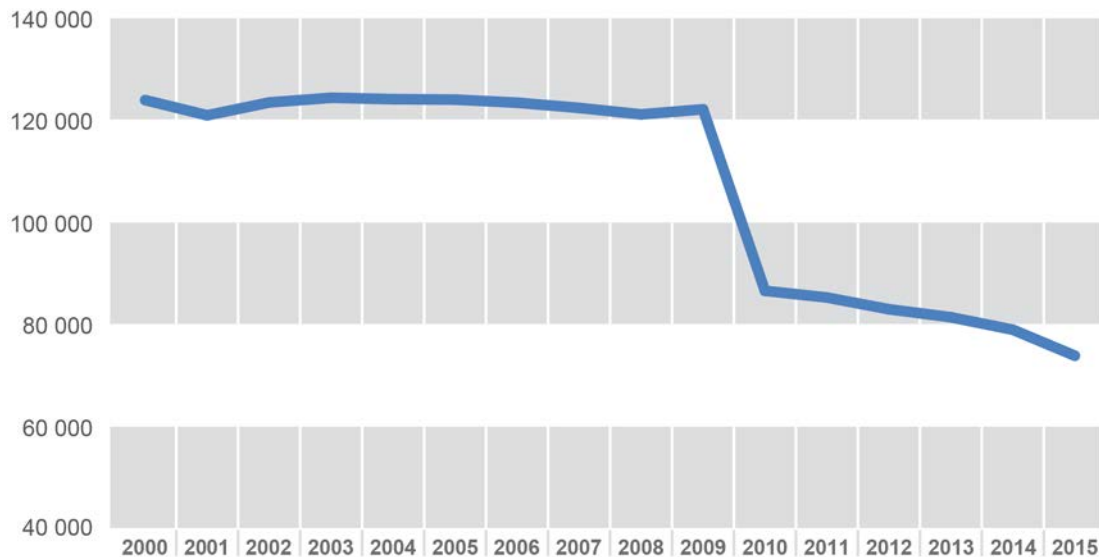
Taulukko 9. Budjettitalouden tase, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
KANSALLISOMAISUUS	270	269	273	292	332	468
Aineettomat hyödykkeet	360	393	433	461	504	642
Aineelliset hyödykkeet	19 978	20 175	20 239	20 446	20 871	20 798
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	20 671	21 601	22 654	22 013	22 466	22 683
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHT.	41 010	42 169	43 327	42 920	43 840	44 124
Vaihto-omaisuus	501	510	521	522	524	510
Pitkäaikaiset saamiset	2 083	3 157	4 892	6 058	6 044	6 137
Lyhytaikaiset saamiset	1 658	1 590	1 700	1 866	1 835	1 987
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	10 620	8 775	6 342	3 650	1 600	2 660
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	835	1 647	1 245	881	1 668	1 871
VAIHTO- JA RAHOITUSOMASUUS YHT.	15 697	15 679	14 699	12 978	11 671	13 165
VASTAAVAA YHT.	56 976	58 117	58 299	56 190	55 844	57 757
VASTATTAVAA						
OMA PÄÄOMA						
Valtion pääoma	-24 897	-30 446	-37 062	-44 178	-50 329	-55 066
Rahastojen pääoma	6	6	6	7	8	8
VIERAS PÄÄOMA						
Pitkäaikainen	55 673	65 654	74 058	81 302	86 071	87 637
Lyhytaikainen	26 193	22 902	21 296	19 058	20 094	25 178
VIERAS PÄÄOMA YHT.	81 866	88 557	95 354	100 361	106 165	112 815
VASTATTAVAA YHT.	56 976	58 117	58 299	56 190	55 844	57 757

3.2.3 Valtion henkilöstön tila

Vuoden 1988 valtion budjettitalouden henkilöstömäärän huippulukemasta 215 300 oli v. 2015 jäljellä kolmasosa. Yhteensä 140 000 henkilön vähennyksestä noin 80 000 on johtunut virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä, noin 30 000 yliopistosektorin siirtymisestä budjettitalouden ulkopuolelle v. 2010 ja 20 000 budjettileikkauksista ja tuottavuusohjelmasta.

Kuvio 13. Budjettitalouden henkilöstömäärä 2000–2015



Valtion budjettitalouden henkilötyövuosien määrä v. 2015 oli 5 500 pienempi kuin v. 2014. Vähennysten syinä olivat mm. VTT:n yhtiöittäminen sekä puolustusvoimien, ELY-keskusten sekä muiden virastojen uudistukset ja muut vähentämistoimenpiteet.

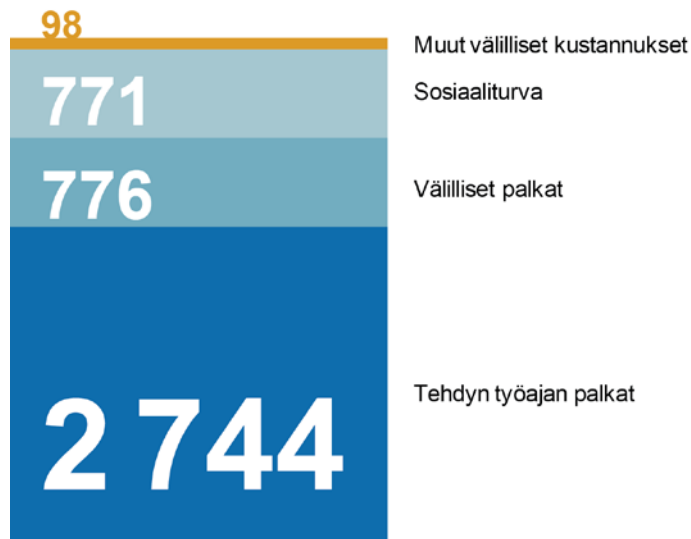
Taulukko 10. Valtion budjettitalouden henkilöstön tunnuslukuja vuosina 2011–2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
		%-m		%-m		%-m		%-m		%-m
Henkilöstömäärä ja -kustannukset										
Henkilötyövuodet	83 312	-1,7	81 484	-2,2	80 380	-1,4	78 639	-2,2	73 132	-7,0
Henkilöstön keski-ikä, v.	45,7	0,2	45,9	0,4	46,1	0,4	46,3	0,4	46,4	0,2
Työvoimakustannukset yhteensä, milj. euroa	4 532	1,0	4 607	1,7	4 662	1,2	4 693	0,7	4 388	-6,5
Henkilötyövuoden hinta, euroa	54 400	2,7	56 543	3,9	58 005	2,6	59 677	2,9	60 007	0,6
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, % ⁵	78,7	-3,1	78,8	0,1	78,1	-0,9	78,2	0,1	79,2	1,3
Työhyvinvointi										
Kokonais-työtyytyväisyys ⁶	3,37	1,2	3,40	0,9	3,42	0,6	3,43	0,3	3,45	0,6
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	9,7	0,0	9,3	-4,1	9,0	-3,2	8,9	-1,1	8,6	-3,4

⁵ Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä teoreettisesta vuosityöajasta

⁶ Asteikolla 1–5: 1=erittäin tyytymätön, ..., 5=erittäin tyytyväinen

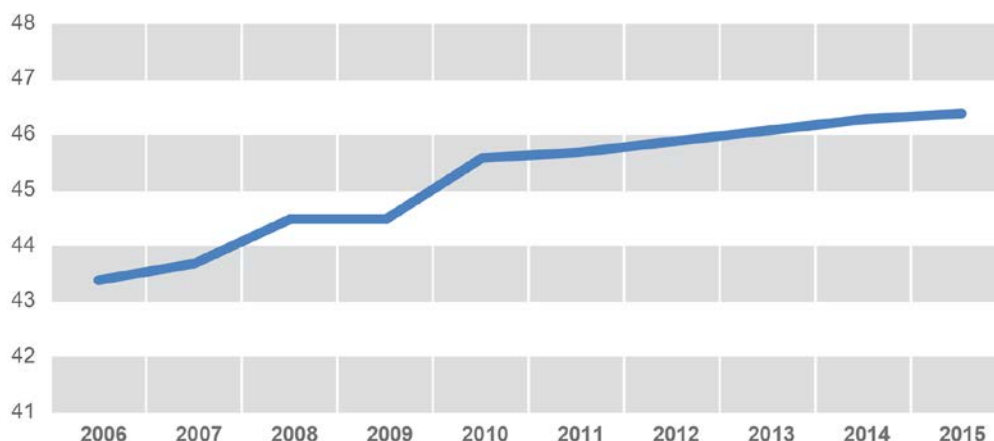
Kuvio 14. Työvoimakustannusten jakautuminen 2015, milj. euroa



Joulukuussa 2015 valtion henkilöstöstä oli naisia 48,8 %, osa-aikaisia 5,2 %, määräaikaista 12,5 %. Vuodesta 2010 sukupuolirakenne on pysynyt ennallaan, mutta osa-aikaisten ja määräaikaisten suhteellinen osuus on hieman pienentynyt. Henkilöstön keski-ikä v. 2015 oli 46,4 vuotta eli henkilöstö vanhenee koko ajan, muttei merkittävästi. Valtion henkilöstö on hyvin koulutettua, sillä 30 prosentilla henkilöstöstä oli ylempi korkeakoulututkinto ja 14 prosentilla alempi korkeakoulututkinto. Ammatillinen tutkinto oli 92 prosentilla henkilöstöstä.

Valtion henkilöstön työtyytyväisyys on vuosina 2006–2015 koko ajan parantunut. Vuonna 2015 parhaimmalla tasolla päätyötyytyväisyystekijöistä ovat työilmapiiri ja yhteistyö, työn sisältö ja haasteellisuus ja työolot. Myös johtaminen on kohtuullisella tasolla ja sen parannus vuodesta 2006 on ollut työilmapiirin ja palkkauksen kanssa suurinta. Parantamishaasteita on tiedon kulussa, kehittymisen tuessa ja työnantajakuvassa. Työtyytyväisyys palkkaukseen on kaikkein alhaisimmalla tasolla.

Kuvio 15. Valtion henkilöstön keski-ikä, vuotta

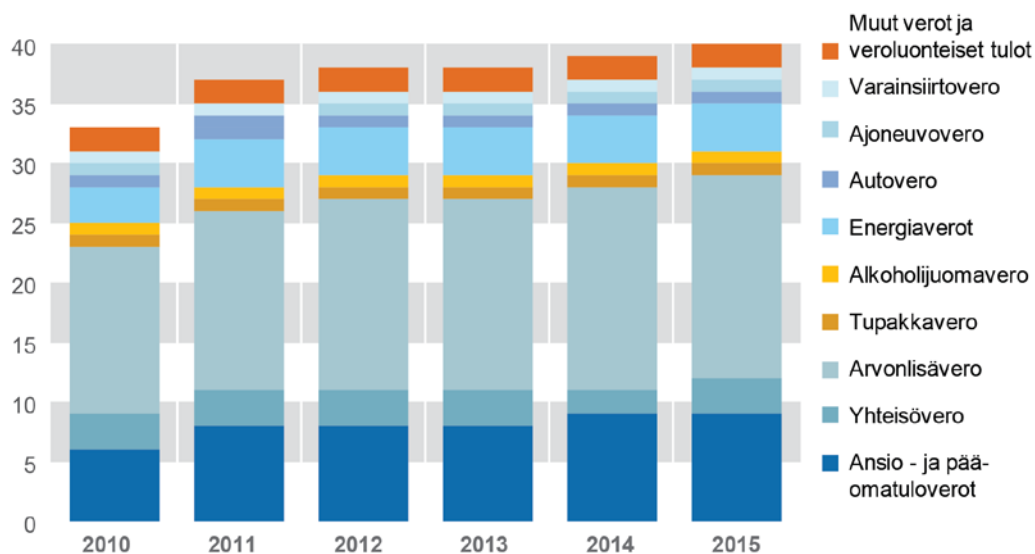


Joulukuussa 2015 virastojen ja laitosten palveluksessa olevasta 73 700 henkilöstä poistuu vuosina 2016–2025 eläköitymisen ja valtion ulkopuolelle suuntautuvien työpaikan vaihdosten takia arviolta lähes puolet. Vanhuuseläkepoistuma kymmenen seuraavan vuoden kuluessa on 25 300 eli 34 % joulukuun 2015 henkilöstöstä.

3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 39 941 milj. euroa v. 2015. Veroja kertyi 671 milj. euroa (1,7 %) enemmän kuin v. 2014. Kuviossa 16 on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2010–2015. Eri verotulolajien suhteelliset osuudet ovat pysyneet suunnilleen ennallaan viime vuosina. Momenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat ovat hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 16. Valtion verotulot vuosina 2010–2015, mrd. euroa



Verotulot kasvoivat hitaasti v. 2015, kuten edellisenäkin vuotena. Heikon talouskasvun seurauksena veropohjien, kuten tulojen ja kulutuksen, kasvu oli vaatimatonta. Veroperusteisiin tehtiin v. 2015 useita sekä verotuloja lisääviä että niitä vähentäviä muutoksia. Nettomääräisesti veroperustemuutosten arvioidaan lisäävän valtion verotuloja noin 365 milj. euroa. Verotuloja lisääviä muutoksia tehtiin yhteensä n. 975 milj. euroa ja verotuloja vähentäviä muutoksia n. 610 milj. euroa.

Vuonna 2015 hallituksen veropolitiikan keskiössä olivat valtiontalouden tasapainottamista tukevat toimenpiteet. Verotulojen lisäämiseksi ja valtiontalouden tasapainottamiseksi toteutetut verotuloja lisäävät muutokset kohdistuivat etenkin välilliseen verotukseen. Energiaverotusta kiristettiin korottamalla kotitalouksia koskevan yleisen sähköveroluokan I:n veroa. Liikenteen polttoaineiden sekä lämmitys-, voimalaitos- ja työkonepolttoaineiden veroa korotettiin. Toisaalta energiaverojen tuottoa vähensi turpeen veron alentaminen. Tupakkaverot korotettiin. Verotuottoja kasvattivat myös verotuksen oikeudenmukaisuutta lisäävät muutokset, kuten pääomatuloverotuksen sekä perintö- ja lahjaverotuksen kiristäminen ja valtion progressiivisen tuloveroasteikon ylimmän tuloluokan rajan alentaminen. Verotuloja vähensivät mm. pienituloisille kohdistettu ansiotuloverotuksen keventäminen sekä lapsivähennyksen käyttöönotto.

Veroperusteisiin tehtyjä muutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkaste-
luissa jäljempänä.

Veropohjien kehitys

Taulukossa 11 esitetään keskeisten verotuloerien kehitys vuosina 2012–2015. Lähes kaikkien merkittävimpien veropohjien kasvu oli vaatimatonta.

Taulukko 11. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista, %, edelliseen vuoteen verrattuna⁷

	2012	2013	2014	2015
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3,2	3,1	0,2	2,1
- palkkatulot	3,7	0,9	0,4	0,8
- eläkkeet ja muut sosiaaliuudet	5,9	6,6	5,5	3,2
- pääomatulot	-5,9	12,6	-3,7	7,8
Ansiosaindeksi	3,2	2,2	1,4	1,2
Arvonlisäveron pohja	-9,8	-0,1	0,1	0,4
Bensiinin kulutus	-3,6	-2	-2,5	-1,4
Dieselöljyn kulutus	-0,4	-0,8	-1,2	1,6
Sähkön kulutus	- 3/4	-5,1	0,4	0
Verollisen alkoholin kulutus	-1,8	-4,3	0	-3,6
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	108 000	100 250	101 100	105 700
- ja sama prosentteina	-11,5	-7,2	0,8	4,5
Kuluttajahintaindeksi	2,8	1,5	1,0	-0,2

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 9 094 milj. euroa. Se pysyi suunnilleen vuoden 2014 tasolla. Tämä johtui etenkin palkkatulojen hitaasta kasvusta sekä rajoitetusti verovelvollisten maksamien lähdeverojen palautuksista. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen perustuen tiettyjä ulkomaisia osinkoja koskeva verotuskäytäntö muuttui niin, että näistä osingoista ei enää peritä lähdeveroa.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 183 milj. euroa korkeampi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota korotettiin toisessa lisätalousarviossa ja alennettiin neljännessä lisätalousarviossa. Verotuottoarvion korotuksen perusteena oli lähdeverokertymän ennustettua nopeampi kasvu alkuvuodesta sekä pääomatulo- ja koskevan ennusteen nousu. Ennusteen alentaminen johtui lähdeveron palautuksista syyskuussa.

Yhteisöveron kertymä oli vuoden 2015 tilinpäätöksessä 2 761 milj. euroa eli 294 milj. euroa (12 %) suurempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Yhteisövero kasvoi noin 14 % v. 2015 heikosta taloustilanteesta huolimatta. Kertymän kasvu aiheutui pääasiassa siitä, että yhteisöveron kokonaistuotto oli ennakoitua parempi verovuonna 2014 ja tavanomaista suurempi osa tästä kertyi vasta ennakontäydennysmaksuina kalenterivuoden 2015 aikana. Tämän vuoksi kertymäarviota korotettiin 210 milj. eurolla toisessa lisätalousarviossa kesäkuussa 2015. Vuonna 2015 astui voimaan myös muutamia veroperustemuutoksia, mutta niiden vaikutukset kertymään arvioidaan pieniksi verrattuna edellä mainittuihin tekijöihin.

⁷ Veronalaisten ansio- ja pääomatulojen vuoden 2015 luku on ennuste.

Verovuoden 2014 kokonaistuotto osoittautui ennakoitua suuremmaksi yhteisöveropohjan kehityksen takia. Verovuoden 2014 valmistuneen verotuksen tietojen perusteella yhteisöveropohja kasvoi noin 3,1 mrd. euroa edellisvuodesta. Veropohjan suotuisan kehityksen ansiosta verovuoden 2014 kokonaistuotto supistui vain noin 230 milj. euroa verrattuna verovuoteen 2013, vaikka verovuoden 2014 alusta yhteisöverotuksessa sovellettiin 20 prosentin verokantaa aiemman 24,5 prosentin sijaan.

Veropohjan kehityksen taustalla näyttäisi alustavien arvioiden perusteella olleen sekä lähinnä verovuotta 2014 koskevia kertaluonteisia tekijöitä että pysyväisvaikutteisia tekijöitä. Jotkin yritykset esimerkiksi maksoivat huomattavasti yhteisöveroa verovuonna 2014, vaikka muutamana edellisenä verovuonna niillä ei joko ollut lainkaan verotettavaa tuloa tai sitä oli vain vähän. Veropohjan suotuisan kehityksen taustalla olleista tekijöistä ei ole kuitenkaan tehty tutkimusta, eikä niistä voida tässä vaiheessa esittää tarkempia arvioita.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 110 milj. euroa ja se aleni reilulla 20 prosentilla v. 2015. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskiprosentti aleni noin viidenneksellä edellisvuodesta ja oli v. 2015 keskimäärin n. 0,3 %. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi–helmikuun aikana, näin ollen 2015 alkuvuodesta kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2014 talletusten keskiprosentti.

Perintö- ja lahjaveron kertymä oli 631 milj. euroa. Sen huomattava kasvu aiheutui pääosin edellisvuotta merkittävästi suuremmasta maksuunpantujen perintö- ja lahjaverotuksen lukumäärästä. Vuonna 2015 pantiin maksuun noin 163 000 perintö- ja lahjaverotuksen maksuerää, mikä oli noin 23 000 erää enemmän kuin v. 2014. Myös keskimääräisen perintö- ja lahjaverotuksen arvo nousi edellisvuodesta. Vuonna 2015 keskimääräinen perintö- ja lahjaverotuksen arvo oli noin 3 930 euroa, kun v. 2014 se oli noin 3 630 euroa.

Arvonlisäveroa kertyi v. 2015 16 628 milj. euroa eli vain 76 miljoonaa enemmän kuin edellisenä vuonna. EU-maista ostettuja digitaalisia palveluita alettiin verottaa vuoden 2015 alusta lähtien ostajan sijaintimaassa. Tämä kasvatti arvonlisäverokertymää noin 40 milj. eurolla. Lisäksi kertymää nosti hieman romualan käänteisen arvonlisäverotuksen käyttöönotto vuoden 2015 alusta lukien. Arvonlisäveron tuotto v. 2015 jäi 304 milj. euroa eli 1,8 % matalammaksi kuin varsinaisessa talousarviossa odotettiin, mutta verotuottoennustetta alennettiin lisätalousarvioissa makrotalouden näkymien heikentymisen johdosta. Arvonlisäveroennuste perustuu pääasiassa kotitalouksien kulutusmenojen arvon ennusteeseen, sillä lähes 70 % arvonlisäverokertymästä kertyy kotitalouksien kulutuksesta.

Alkoholiveron tuotto oli 1 356 milj. euroa ja se pieneni odotetusti v. 2015 huolimatta siitä, että vuoden 2014 alun veronkorotus vaikutti verotuottoihin täysimääräisesti vasta v. 2015. Alenema oli hieman ennustettua suurempi, sillä alkoholin verollinen kulutus väheni arvioitua enemmän kaikissa juomaryhmissä. Verotuottoa alensi myös pienpanimoiden verohuojennuksen kasvattaminen alkuvuodesta 2015 lähtien. Verotuottoennustetta alennettiin kertymätietojen perusteella 28 milj. euroa kolmannessa lisätalousarviossa.

Tupakkaveron tuotto oli 881 milj. euroa. Se kasvoi v. 2015 suurin piirtein odotetusti, noin 96 milj. euroa edellisvuodesta. Tuoton kasvu johtui sekä vuoden 2014 että vuoden 2015 alussa tehdyistä veronkorotuksista. Vertailuvuoden 2014 verotuotto oli poikkeuksellisen alhainen, sillä verovelvolliset varautuivat etukäteen veronkorotuk-

seen, mikä siirsi osan vuoden 2014 tuotosta vuodelle 2013. Vuoden 2014 alussa tehty veronkorotus vaikutti täysimääräisesti vasta v. 2015, mutta vuoden 2015 alusta tehty veronkorotus ei vaikuttanut täysimääräisesti vielä samana vuonna. Tupakkaveron veropohja on tavoitteiden mukaisesti pienentynyt.

Energiaverotuotot olivat 4 309 milj. euroa ja ne kasvoivat v. 2015 noin 196 milj. eurolla. Vuoden 2015 alusta liikenteen polttonesteiden veroa korotettiin 42 milj. eurolla, sähköveroluokka I:n veroa 140 milj. eurolla sekä lämmitys-, voimalaitos ja työkonepolttoaineiden veroa 80 milj. eurolla. Lisäksi kaivostoiminnan verotukia poistettiin 26 milj. eurolla, eräitä aiemmin päätettyjä korotuksia astui voimaan, minkä lisäksi vuoden 2014 veronkorotukset vaikuttivat nyt täysimääräisesti. Verotuoton kasvu oli näin merkittävästi pienempi kuin ennustettiin, ja energiaverotuottoennustetta alennettiin 160 miljoonalla toisessa ja 39 miljoonalla kolmannessa lisätalousarviossa. Yhteensä 270 milj. euron ennustepoikkeama verrattuna täydentävän talousarvion lukuun selittää ennen kaikkea poikkeuksellisen suuri fossiilisen dieselöljyn korvautuminen biopolttoaineilla sekä parafiinisilla polttoaineilla, joiden verotus on litraperusteisesti kevyempää. Myös lämmityspolttoaineiden ja sähkön verollinen kulutus olivat alun perin ennakoitua pienempiä.

Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron verotuotto oli 250 milj. euroa. Se pieneni noin 7 milj. eurolla huolimatta siitä, että vuoden 2014 virvoitusjuomaveronkorotus vaikutti v. 2015 ensimmäistä kertaa täysimääräisesti. Verotuottoennustetta alennettiin 8 milj. eurolla kolmannessa lisätalousarviossa. Alkuperäinen ennuste yliarvioi tuoton lopulta noin 14 milj. eurolla. Odotettua pienempi verotuotto johtui veropohjan pienenemisestä kaikissa tuoteryhmissä.

Varainsiirtoveron tuotto kasvoi vajaalla 12 prosentilla v. 2015 ja oli 784 milj. euroa. Varainsiirtoveron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta. Veron tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Varainsiirtoveron tuloarviota korotettiin kerran vuoden 2015 lisätalousarvioissa 50 milj. eurolla. Verokertymän ennustettua nopeamman kasvun takana oli ennen kaikkea muutamia suuria kertaluontoisia luovutuksia.

Autoveroa kertyi v. 2015 884 milj. euroa, eli 34 milj. euroa edellisvuotta vähemmän. Vuoden aikana toteutettu romutuspalkkiokokeilu todennäköisesti kasvatti verotettujen autojen lukumäärää hiukan. Autojen hiilidioksidipäästöjen laskeva trendi kuitenkin pienensi keskimääräistä veroprosenttia, ja myös autoveron palautukset heikensivät verokertymää.

Ajoneuvoverokertymä kasvoi vuoden 2014 noin 878 milj. eurosta v. 2015 930 milj. euroon veronkorotuksen seurauksena. Ajoneuvoveroa korotettiin vuoden 2016 alusta, mutta jaksotuksen vuoksi korotus vaikutti jo vuoden 2015 kertymään.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä.

Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, tukien kokonaismäärän arvioinnissa ja tulkinnassa tulee olla varovainen. Verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä.

Vuonna 2015 verotukia tunnistettiin 186 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 24,2 mrd. euroa, mikä oli noin 12 % bruttokansantuotteesta ja 27 % veroista ja veroluonteisista maksuista. Valtion osuus verotuista oli noin 70 %, loput 30 % jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle.

Taulukossa 12 on esitetty verotukien määrä kaavamaisesti arvioituna verolajeittain v. 2015.

Taulukko 12. Arvio verotuista verolajeittain vuonna 2015

	Milj. euroa
Tuloverotus	15 280
asuntotulon verovapaus	3 300
työtulovähennys	2 095
ansiotulovähennys	1 455
eläkevakuutusmaksuvähennys	1 905
oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 300
Elinkeinoverotus	898
elinkeinoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	543
käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	336
Maatalous- ja metsäverotus	133
maatalouden irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	38
metsävähennys	54
Arvonlisäverotus	2 926
elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 190
ravinto- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	512
lääkkeiden alennettu verokanta	308
joukkoliikenteen alennettu verokanta	249
Valmisteverotus	2 034
dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 737 milj. euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 306 milj. euroa)	431
teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	564
työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	465
turpeen alennettu verokanta	103
Varainsiirtoverotus	2 099
julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
osakehuoneisten ensiasunnokseen hankkivan verovapaus	55
Perintö- ja lahjaverotus	240
yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	141
Kiinteistöverotus⁸	623
vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	662
YHTEENSÄ	24 233

⁸ Verotukien ohella kiinteistöverotus sisältää myös verosanktioita. Verosanktioiden takia kiinteistöverotukien yhteismäärä on pienempi kuin vakituisten asuinrakennusten alennetun verokannan tuen arvo.

Vuonna 2015 verotukien lukumäärässä tapahtui vain vähän muutoksia verrattuna edelliseen vuoteen. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan määräaikaiseksi säädetty verokannustin päättyi vuoden 2014 lopussa. Päätymisen arvioitiin lisänneen verotuloja kannustimen laskennallisen verovaikutuksen verran, joka v. 2014 oli noin 16 milj. euroa. Osana vuoden 2014 opintotukiuudistusta säädettiin opintolainahyvityksen verovapaudesta. Sillä korvattiin vuoden 2015 alussa toinen verotuksen kautta myönnetty tuki, opintolainavähennys. Samassa yhteydessä luovuttiin myös opintovelan korkojen verovähennysoikeudesta. Opintotukiuudistukseen liittyneillä verotukimuutoksilla ei arvioitu olleen nettomääräistä vaikutusta verotuloihin.

Verotukseen ei v. 2015 tehty muutoksia, jotka olisivat muuttaneet verojärjestelmään sisältyvien verotukien määritelmiä. Verotukien määrät kuitenkin muuttuivat veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Euromääräisesti eniten edellisvuodesta kasvoi teollisuuden ja kasvihuoneiden alennettuun verokantaan sisältyvä verotuki, noin 116 milj. euroa. Kasvu aiheutui pääosin ylemmän sähköverokannan I korottamisesta vuoden 2015 alussa, mikä kasvatti ylemmän ja alemman sähköverokannan välistä erotusta, josta teollisuuden ja kasvihuoneiden alennettuun verokantaan sisältyvän verotuen on katsottu aiheutuvan. Myös työeläke-, työttömyys- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuudesta aiheutuvat verotuet kasvoivat edellisvuodesta selvästi. Kasvu aiheutui pääasiassa maksuprosenttien korotuksista. Muutamat verotuet supistuivat hieman veroperusteisiin tehtyjen muutosten vaikutuksesta. Verotukia, joiden määrä kasvoi vuodesta 2014, oli kertomusvuonna enemmän kuin verotukia, joiden määrä väheni.

Verotukien vaikuttavuuden arviointi – tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustin

Osana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kasvupakettia Suomessa otettiin vuoden 2013 alussa käyttöön määräaikainen tutkimus- ja kehittämistoiminnan (t&k) verokannustin, jonka tavoitteena oli kasvuun tähtäävän tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan tukeminen ja t&k-tukijärjestelmän katvealueiden kaventaminen (HE 175/2012). t&k-toiminnan suorien tukien ulkopuolelle oli arvioitu jääneen korkean tuotekehitys- ja kasvupotentiaalin yrityksiä. Lisäksi katsottiin, että t&k-verokannustimen avulla tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukien piiriin saataisiin aiempaa enemmän pieniä ja keskisuuria yrityksiä. T&k-verokannustinta sovellettiin vain vuosien 2013 ja 2014 verotuksessa.

T&k-verokannustin otettiin Suomessa käyttöön aikana, jolloin tutkimus- ja kehittämistoiminnan verotuet olivat jo yleistyneet Euroopassa ja Pohjoismaissa⁹. T&k-verotukien suosion kasvun kahden viimeisen vuosikymmenen aikana on arvioitu johdettavan osaksi t&k-verotukien yleisistä ominaisuuksista. Niiden avulla valtiot voivat kannustaa yrityksiä innovaatioihin ilman puuttumista yritysten päätöksentekoon. T&k-verotukien hallinnolliset kustannukset ovat myös matalia verrattuna suoriin tukiin. Euroopan talouden taantuman pitkittyessä t&k-verotukia on perusteltu myös entistä useammin sillä, että niiden avulla voidaan tukea talouskasvua ja suojella tutkimus- ja kehitystoiminnan edellytyksiä taloudellisesti vaikeina aikoina. Myös Suomen t&k-verokannustimen käyttöönottoa perusteltiin etukäteen näillä syillä.

⁹ CPB, CASE, ETLA ja IHS (2015): *A Study on R&D Tax Incentives. Final Report*. DG TAXUD Taxation Paper 52.

Muodoltaan Suomen t&k-verokannustin oli verovelvollisen elinkeinotoiminnan tulosta tehtävä laskennallinen lisävähennys. Lisävähennykseen olivat oikeutettuja Suomesa elinkeinotoimintaa harjoittavat osakeyhtiöt, osuuskunnat ja ulkomaisten yhteisöjen Suomessa sijaitsevat kiinteät toimipaikat. Elinkeinotoiminnan tulosta tehtävä lisävähennys oli 100 % yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan hankkeisiin kohdistuvista yrityksen itsensä maksamista palkoista. Alihankintoihin sisältyneiden t&k-palkkojen perusteella vähennystä ei myönnetty. Valtiontukisystä lisävähennystä ei myöskään myönnetty t&k-palkkamenojen perusteella, joihin kohdistui jo muuta julkisen vallan myöntämää tukea. Lisävähennyksen enimmäismäärä oli 400 000 euroa ja alaraja 15 000 euroa.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ETLA:n tutkimuksen¹⁰ mukaan Suomen tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustin ei saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Suomen tukikokeilun tulosten perusteella on vaikea nähdä edes paremmin suunnitellun ja tiedotetun verotuen tuovan suurta lisäarvoa nykyiseen suoriin tukiin perustuvaan innovaatiojärjestelmään. Verokannustinta hyödynsi noin 800 yritystä. Lisävähennystä haki alle kolmasosa yrityksistä, joiden tiedetään Tilastokeskuksen kyselyn perusteella harjoittavan t&k-toimintaa. Lisävähennystä hyödyntäneet yritykset olivat keskimäärin vanhempia, suurempia, kannattavampia, vakavaraisempia ja tuottavampia kuin suoraa t&k-tukea saaneet yritykset, joten verotuki ei kohdistunut toivotulla tavalla suoran tuen katvealueille. Verotettavasta tulosta tehtiin v. 2013 t&k-toiminnan lisävähennyksiä noin 65 milj. euroa ja v. 2014 noin 81 milj. euroa. Lisävähennyksestä koituva vuotuinen laskennallinen veromenetys oli noin 16 milj. euroa. Tämä oli noin 8 % hallituksen esityksessä arvioidusta 190 milj. eurosta.

ETLA:n mukaan verotuella saattoi olla positiivinen vaikutus t&k-toiminnan määrään, mutta vaikutus ei ollut voimakas eikä tilastollisesti merkitsevä. Aiempien tutkimusten yleisnäkemyksenä voidaan pitää sitä, että verotuki synnyttää uutta t&k-toimintaa, mutta vähemmän kuin tukieurojen verran. Suomen verotuen voimassaolon lyhyys ja tuen saamiseen liittyvä epävarmuus olivat myös omiaan vähentämään tuen käyttöä.

VATT:n ja London School of Economicsin (LSE) tutkimuksessa¹¹ arvioidaan Iso-Britannian tutkimus- ja kehittämistoiminnan verotuen vaikutuksia. Tutkimuksen keskeinen tulos on, että t&k-verotuki lisää merkittävästi sekä yritysten t&k-investointeja että innovaatioita. Tutkimuksen mukaan yhdellä t&k-verotukieurolla saadaan 1,7 euron edestä t&k-investointeja. Korkeampaa tukea saaneet yritykset myös kasvoivat nopeammin ja työllistivät enemmän. T&k-verotuki ei myöskään olisi johtanut innovaatioiden laadun heikentymiseen. Iso-Britannian t&k-verotuen suuret vaikutukset kuitenkin syntyivät pääosin pienissä ja nuorissa ulkoisen rahoituksen puutteesta kärsivissä yrityksissä eikä tutkimuksessa havaittuja suuria vaikutuksia voida yleistää kaikenkokoisiin yrityksiin.

Iso-Britannian t&k-verotukea koskevista tutkimustuloksista ei voida suoraan päätellä kyseisen tuen vaikutuksista Suomessa. Esimerkiksi yritysten toimintaympäristö Suomessa on erilainen kuin Iso-Britanniassa. Tutkimus kuitenkin tukee käsitystä siitä, että t&k-tukitoimien kohdistaminen ulkoisen rahoituksen puutteesta kärsiviin yrityksiin on kannattavaa, vaikka tutkijoiden mukaan kasvun kannalta voisi olla vielä tehokkaampaa helpottaa tällaisten yritysten rahoitusongelmia suoraan. VATT:n ja LSE:n tutkimuksen mukaan on myös edelleen epäselvää, ovatko t&k-

¹⁰ Tero Kuusi – Mika Pajarinen – Petri Rouvinen – Tarmo Valkonen: "Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa", ETLA Raportit No. 51

¹¹ <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1413.pdf>

verokannustimet optimaalisin tapa tukea innovaatioita. Esimerkiksi perustutkimusta tukevien politiikkatoimien kasvuvaikutukset voivat pidemmällä aikavälillä olla t&k-verokannustimien vaikutuksia voimakkaampia.

Verovaje

Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja toteutuneen verokertymän erotusta. Verovaje aiheutuu mm. asiakkaiden maksukyvyttömyydestä, osaamattomuudesta, tahattomista virheistä sekä tahallisuudesta eli harmaasta taloudesta. Verovaje jaetaan kahteen erään: verojäämiin sekä ilmoitusvirheisiin ja -laiminlyönteihin. Verojäämät syntyvät, kun verovelvollinen ei pysty maksamaan ilmoittamiaan veroja tai Tullin ja Verohallinnon valvonta- ja perintätoimien perusteella määrättyjä veroja.

Verohallinto asetti keväällä 2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli verovajeen määrittely, mittaamismenetelmien kehittäminen, vajeeseen vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen, verovajeen pienentämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi sekä valmiste- ja arvonlisäverojen verovajeen euromääräinen arviointi. Työryhmään kuuluivat Verohallinnon lisäksi asiantuntijat Tullista, Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, valtiovarainministeriöstä sekä Tilastokeskuksesta.

Verohallinto julkaisi asiantuntijaryhmän raportin maaliskuussa 2014. Raportti sisältää myös Tullin keräämien verojen vajearviointin ja arviointimenetelmien kuvauksen. Sekä Tullissa että Verohallinnossa verovajeiden arviointityö on vakiintunut säännönmukaiseksi tehtäväksi.

Helmikuussa 2016 julkaistiin Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Verohallinnon yhteistyönä valmistunut raportti arvonlisäverotuksen verovajeesta Suomessa (Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value Added Tax Gap, Finland). Raportti esittelee kansainvälisesti käytössä olevalla menetelmällä lasketun arvion arvonlisäverovajeesta vuosina 2008–2012. Raportin tulosten mukaan arvonlisäverovaje on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pieni. Potentiaaliseen verotuottoon suhteutettuna vajeen suuruus on noin viisi prosenttia ja BKT:seen suhteutettuna noin puolen prosentin luokkaa. Lisäksi havaittiin, että verovaje on pienentynyt vuodesta 2008 vuoteen 2012. Vajetta ilmenee eniten rakennusalailla ja tietyillä palvelu-aloilla. Rakennusalailla käyttöön otettu käännetty arvonlisäverovelvollisuus on pienentänyt verovajetta.

Raportissa mitataan arvonlisäverotuksen verovajetta myös nk. politiikkavajeena, jonka aiheuttavat alennetut verokannat suhteessa vakiokannan potentiaaliseen verotuottoon. Tarkastelujaksolla elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden arvonlisäveroa alennettiin, mikä on kasvattanut politiikkavajetta.

Muista Verohallinnon keräämistä veroista verovajearviointia ei ole vielä pystytty tekemään, mutta selvitystyö laajenee arvonlisäveron verovajeselvityksen jälkeen muihin verolajeihin.

Tullin keräämien verojen osalta verovajeen suuruudeksi arvioidaan n. 340–440 milj. euroa v. 2015, joka on n. 3–4 % suhteessa Tullin nettoveronkantoon. Tullin tekemän verovajearviointin osa-alueet ovat valmisteverotus (n. 190–265 milj. euroa), autoverotus (n. 17 milj. euroa), tulliselvitykset (n. 115–140 milj. euroa) sekä verojäämät (14,1 milj. euroa). Yksittäisistä verolajeista verovajetta syntyy eniten alkoholi- ja tupakkaverotuksessa. Alkoholiveron osalta verovajeen merkittävin lähde on matkustajatuontiin liittyvä harmaa talous. Muista EU-maista tuotava alkoholi päättyy sään-

nösten vastaisesti Suomessa kaupalliseen tarkoitukseen eikä matkustajan omaan käyttöön. Tähän on pyritty puuttumaan viime vuosien aikana mm. tehostamalla valvontaa ja asettamalla matkustajatuonnille määrälliset ohjetasot, jotka tulivat voimaan heinäkuussa 2014. Myös poikkihallinnollista tiedotuskampanjaa on käytetty tukena väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Verovajetta ovat aiheuttaneet myös alkoholijuomien verkkokaupassa tapahtuneet väärinkäytökset, joissa laiminlyödään alkoholijuomien tuontiin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet ja verojen maksaminen. Vuoden 2015 aikana Tulli lisäsi myös alkoholijuomien verkkokauppaan liittyvää valvontaa.

Tupakkaverotuksen vajeeseen liittyen erityisesti nuuskan laitton maahantuonti ja välitys ovat lisääntyneet Suomen länsirajalla. Tulli on toteuttanut tehostettua sisärajaliikenteen valvontaa ja on takavarikoinut varsin huomattavia määriä nuuskaa. Valvontaoperaation arvioidaan myös ennaltaehkäisseen laitonta tuontia. Koska nuuskaa ei voi myydä Suomessa laillisesti, siitä ei myöskään synny määritelmän mukaista verovajetta. Verovajearviossa on sovellettu samaa menetelmää kuin paljastuneiden rikostapausten yhteydessä, jolloin nuuska verotetaan muuna tupakkaa sisältävänä tuotteena.

Verovajeiden muodostumista torjutaan lukuisin eri toimenpitein. Esimerkiksi vuosina 2012–2015 Tullin toteuttama harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehostaminen tuotti Tullin arvion mukaan yhteensä n. 213 milj. euroa. Summa koostuu verojen jälkikannosta, torjutuista veromenetyksistä sekä talousrikosten osalta takaisin saadusta rikoshyödyistä. Verovajeen supistamiseen tähtäävät toimet tulevat olemaan keskeisessä osassa sekä Verohallinnon että Tullin toimintasuunnitelmissa myös tulevina vuosina.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 1 717 milj. euroa ja sai 1 123 milj. euroa v. 2015. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 50 milj. euroa.

Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (ALV-maksu, Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoitus ja BKTL-maksu) pienenivät 266 milj. euroa vuoden 2014 tasosta. Maksujen pieneneminen johtui EU:n budjetointijärjestelmään (ns. omien varojen järjestelmään) liittyvistä jäsenvaltioiden tekemistä tilastouudistuksista sekä mm. jäsenvaltioiden bruttokansantulopohjiin liittyvien varaumien poistamisesta ennen siirtymistä uuteen omien varojen järjestelmään. Toteutetut muutokset muuttavat jäsenvaltioiden keskinäisiä maksuosuuksia ja vaikuttavat myös Suomen jäsenmaksuun alentavasti vuosina 2015 ja 2016. Pienentyneet maksut heijastavat osaltaan myös Suomen muuta EU-aluetta heikompaa talouskehitystä.

Valtiontalouden tulot EU:lta kasvoivat yhteensä 242 milj. euroa vuodesta 2014. Rakennepoliittiset tuet pienenivät 112 milj. euroa, mutta vastaavasti maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat 348 milj. euroa. Sekä rakennepoliittisiin että maatalouteen liittyvien tukien muutokset selittyvät EU:n ohjelmakauden vaihtumisesta aiheutuvien maksatusten ajoittumisella.

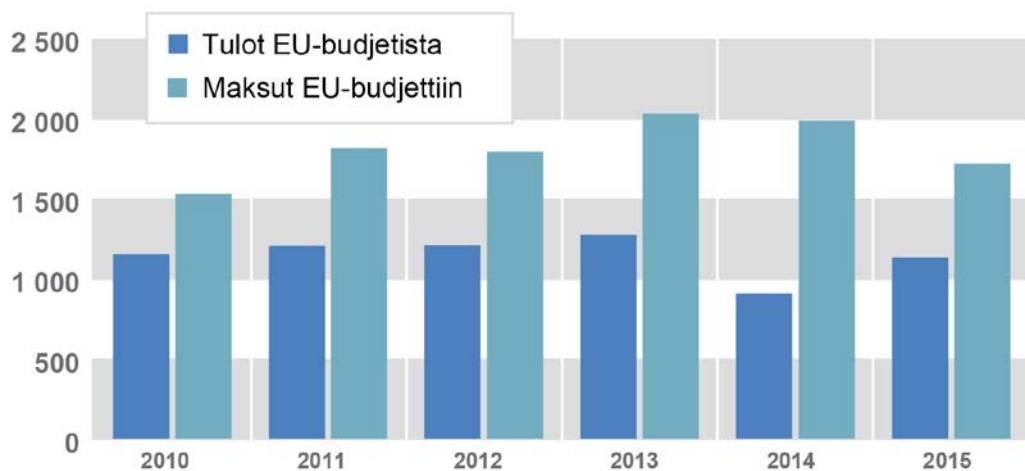
Rahastotalouden puolella interventiorahaston ja maatilatalouden kehittämisrahaston tulot vähenivät yhteensä 16 milj. eurolla vuodesta 2014. Suomen osuus Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoituksesta v. 2015 oli 139 milj. euroa, joka oli noin 8,1 % Suomen maksuista EU:n budjettiin. Vuonna 2015 Suomi keräsi EU:n puolesta 167 milj. euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain 25 prosentin kantopalk-

kio, 42 milj. euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 125 milj. euroa.

Taulukko 13. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista v. 2015, milj. euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2015
Budjettitalous	
ALV-maksu	252
BKTL-maksu	1 326
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	139
EU-MAKSUT YHTEENSÄ	1 717
Euroopan kehitysrahasto	50
YHTEENSÄ	1 767
VALTIONTALOUDEN TULOT	
Budjettitalous	
Maataloustuki	538
Maaseudun kehittäminen	402
Rakennepoliittinen tuki	104
Tullien yms. kantopalkkio	42
Muut tulot	37
Budjettitalous yhteensä	1 123
Rahastotalous	
Interventiorahasto	0
Maatilatalouden kehittämisrahasto	8
YHTEENSÄ	1 131

Kuvio 17. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin, milj. euroa



3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosan luvussa 2. Metsähallituksen tuloksellisuudesta raportoidaan

maa- ja metsätalousministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa ja Senaatti-kiinteistöjen tuloksellisuudesta valtiovarainministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

Taulukko 14. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2014–2015

	Metsähallitus-konserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2014	2015	2014	2015
Liikevaihto, milj. euroa	355	337	635	632
Liikevaihdon muutos, %	-4,0	-5,0	6,4	-0,6
Liikevoitto/-tappio, milj. euroa	125	116	178	162
Tilikauden tulos, milj. euroa	117	108	145	189
Tuloutus valtion talousarvioon, milj. euroa	130	125	140	370
Sijoitetun pääoman tuotto, %	4,7	4,4	4,2	5,0
Omavaraisuusaste, %	98	98	63	61
Taseen loppusumma, milj. euroa	2 693	2 691	4 809	4 660
Henkilöstö, htv	1 098	999	273	283

Taulukko 15. Valtion liikelaitosten liikevaihto, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Senaatti-kiinteistöt, konserni	554	587	628	597	635	632
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	368	369	378	370	355	337

Taulukko 16. Valtion liikelaitosten taseen loppusumma, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 884	4 708	4 692	4 655	4 809	4 660
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	2 771	2 725	2 731	2 724	2 693	2 691

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 31.12.2015 yksitoista rahastoa. Rahoitusvakuusviranomaisesta annetulla lailla perustettiin vuoden 2015 alusta rahoitusvakuusrahasto. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvauksissa. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosan luvussa 3.

Taulukko 17. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, milj. euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2014	2015	31.12.2014	31.12.2015
Huoltovarmuusrahasto	0	0	87	98
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,4	1,8	0,7
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0,0	0,3	272	229
Palosuojelurahasto	0	0	7,3	18
Rahoitusvakuusrahasto	..	0	..	61
Valtion asuntorahasto	-90,0	-66	252	620
Valtion eläkerahasto	-1 728	-2 263	0,0	0,0
Valtion televisio- ja radiorahasto	508	508	10	9,5
Valtion vakuusrahasto**	-17	..	2,0	..
Valtion ydinjätehuoltorahasto	2,1	0	4,1	3,0
Valtion takuurahasto	-100	0	656	660
Öljysuojarahasto	3,7	3,0	40	47
Yhteensä	-1 421	-1 817	1 333	1 747

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

** Valtion vakuusrahaston toiminta on päättynyt vuoden 2014 lopussa.

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain enintään 40 % valtion vuotuisesta eläkemenosta, lisäksi v. 2015 tehtiin ylimääräinen 500 milj. euron tuloutus. Valtion televisio- ja radio-rahastoon siirretään yleisradioveroa vastaava määräraha.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pl. valtion eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 18. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Toiminnan tuotot	2 077	2 345	2 190	2 242	2 492	2 528
Toiminnan kulut	271	397	300	325	757	581
Rahoitustuotot	589	613	789	716	673	712
Rahoituskulut	43	196	97	55	162	301
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	0	0
Siirtotalouden tuotot	537	465	401	54	48	50
Siirtotalouden kulut	824	866	679	801	824	937
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	84	85	86	86	85	85
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	2 147	2 049	2 390	1 918	1 555	1 556

Vuonna 2015 toiminnan tuotoista yli 2 mrd. euroa on valtion eläkerahaston tuottoja: 1 609 milj. euroa valtion työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuja (1 705 milj. euroa 2014) ja 438 milj. euroa osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja (199 milj. euroa).

Rahoitustuotot koostuivat lähinnä valtion eläkerahaston sijoitusten ja valtion asunto-rahaston lainasaamisten korkotuotoista. Rahoituskuluista 296 milj. euroa (160 milj. euroa) oli valtion eläkerahaston rahoituskuluja. Siirtotalouden tuotot pienenivät vuodesta 2013 lähtien, kun tv-maksuista luovuttiin. Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat yleisradioveroa vastaava siirto valtion televisio- ja radorahastosta sekä asuntorahaston avustukset. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat pääosin huoltovarmuusmaksuista, öljysuojamaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 19. Rahastotalouden tase-erät, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Aineettomat hyödykkeet	6	5	5	4	3	2
Aineelliset hyödykkeet	31	28	20	15	29	42
Käyttöomaisuusarvo-paperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	20 210	20 338	20 266	20 428	20 242	20 095
Vaihto-omaisuus	1 094	1 198	1 328	1 364	1 219	966
Pitkäaikaiset saamiset	49	49	44	28	31	33
Lyhytaikaiset saamiset	2 265	2 310	2 357	2 463	2 533	2 636
Lyhytaikaiset sijoitukset	1 153	941	959	823	1 099	853
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 455	1 631	1 757	1 774	1 575	1 962
Vastaavaa yhteensä	26 262	26 499	26 737	26 899	26 731	26 588
VASTATTAVAA						
Rahastojen oma pääoma	24 536	25 031	25 757	26 459	26 683	26 464
Pitkäaikainen vieras pääoma	300	0	0	0	0	0
Lyhytaikainen vieras pääoma	1 426	1 468	980	440	48	125
Vastattavaa yhteensä	26 262	26 499	26 737	26 899	26 731	26 588

Rahastotalouden merkittävimmät tase-erät ovat valtion eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 13 503 milj. euroa vuoden 2015 lopussa, sekä valtion asunto-rahaston lainasaamiset 5 878 milj. euroa. Vaihto-omaisuuteen sisältyvät huoltovarmuusrahaston varmuusvarastot, 956 milj. euroa. Muihin rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

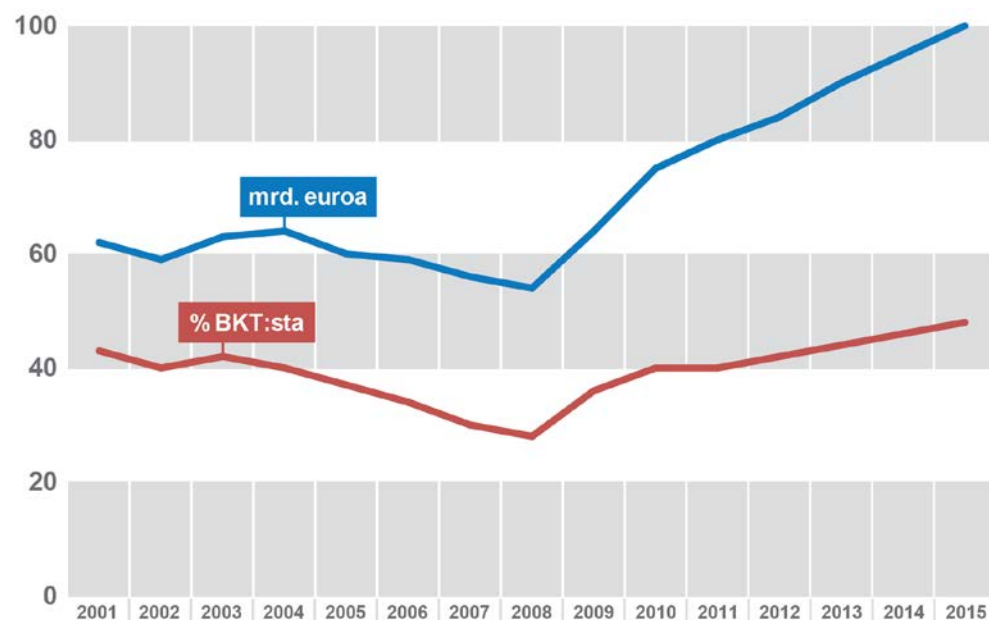
Valtion budjettitalouden velan¹² määrä kasvoi edelleen v. 2015. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 4,4 mrd. euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 0,8 mrd. euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat edellyttäneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 4,4 mrd. euroa.

Taulukko 20. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nostot	44 517	30 086	20 017	19 488	19 985	19 388
Kuolelut	33 479	25 311	15 250	13 064	14 614	15 045
Velanhallinnan erät	234	-41	-64	-4	183	63
Nettolainanotto yhteensä	11 272	4 735	4 703	6 420	5 554	4 406

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2015 päättyessä nimellisarvoltaan 99,9 mrd. euroa sisältäen emissiotappiot ja -voitot, mikä oli 4,5 mrd. euroa (4,7 %) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 1 524 milj. euroa. Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot laskivat hieman edellisestä vuodesta, mikä johtui vuoden 2015 alhaisesta korkotasosta.

Kuvio 18. Valtionvelka, nimellisarvo, mrd. euroa ja velan suhde BKT:seen, %¹³



¹² Valtiokonttorin hoitama budjettitalouden velka

¹³ Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pl. emissiovoitot ja tappiot.

Taulukko 21. Valtionvelan rakenne*, milj. euroa

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Pitkäaikainen velka	63 537	71 952	78 925	85 717	90 922	94 568
Lyhytaikainen velka	11 615	7 709	4 985	4 021	4 207	5 239
Valtionvelka yhteensä	75 152	79 661	83 910	89 738	95 129	99 807
Budjettitalous	73 791	78 567	83 334	89 758	95 129	99 472
Rahastotalous	1 660	1 394	875	280	0	0
Liikelaitokset	0	0	0	0	0	335
Korjauserät	300	300	300	300	0	0
Valtionvelka yhteensä	75 152	79 661	83 910	89 738	95 129	99 807

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pl. emissiovoiot ja tappiot.

Vuoden 2015 päättyessä 95 % velkakannasta oli pitkäaikaista ja 5 % lyhytaikaista. Yleisö-obligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 92,9 mrd. euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (82,5 mrd. euroa), tuotto-obligaatioista (8 milj. euroa) ja muista yleisöobligaatioista (10,4 mrd. euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 5,2 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainantarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit.

Jälleenrahoitukseen liittyvien riskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Suomen pitkäaikaisen lainanoton kustannus suhteessa markkinoilla yleisesti vertailukohtana käytettävään Saksan valtion kustannukseen laski v. 2015 keskimäärin noin 0,19 prosenttiyksikköön oltuaan likimain 0,22 prosenttiyksikköä v. 2014. Tämä tarkoittaa sitä, että keskimääräisesti Suomen valtion uudesta pitkäaikaisesta velasta maksama vuotuinen korkokustannus oli 0,19 prosenttiyksikköä Saksan valtion vastaavasta velasta maksamaa korkeampi. Saksan valtiota pidetään yleisesti Euroopassa velanoton parhaana vertailukohtana sen korkean luottoluokituksen ja hyvän likviditeetin vuoksi. Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 1,5 % v. 2015 eli 0,2 % prosenttiyksikköä alempi kuin v. 2014.

Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Tällä tavoitellaan keskimäärin noin 150 milj. euron vuotuista kustannusvaikutusta. Valtiokonttorin arvion mukaan velan korkomenot olisivat olleet 2001–2015 noin 2,2 mrd. euroa suuremmat ilman velan korkoriskiaseman hallintaa. Kustannusvaikutus on ollut tavoitellun mukainen.

Valtio laski liikkeeseen kaksi uutta viitelainaa, v. 2031 erääntyvää lainaa 3,0 mrd. euroa ja v. 2025 erääntyvää lainaa 3,0 mrd. euroa. Lisäksi toteutettiin neljä huutokauppaa vuosina 2020, 2025, 2031 ja 2042 erääntyville lainoille yhteensä 2,8 mrd. euron arvosta. Tähän sisältyi viitelainoja arvoltaan 185 milj. euroa, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjen lainatarvetta varten.

Pitkäaikaista varainhankintaa täydennettiin muilla obligaatioilla yhteensä 2,0 mrd. euron arvosta. Lyhytaikaisia valtion velkasitoumuksia nostettiin 5,2 mrd. euroa. Tä-

hän sisältyi velkasitoumuksia arvoltaan 150 milj. euroa, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 18,3 mrd. euroa eli 18,4 % valtionvelasta.

3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat talousarviota ja talousennustetta laadittaessa odotetusta kehityksestä. Riskejä ovat makrotaloudelliset shokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät markkinariskit ja muut riskit sekä valtion kannettavakseen ottamiin tai sen kannettaviksi muuten tuleviin ns. piileviin vastuisiin sisältyvät riskit. Makrotaloudelliseen kehitykseen liittyvää epävarmuutta tarkastellaan tämän kertomuksen talouden näkymiä koskevassa luvussa.

Valtion ns. tase-eriin eli omistuksiin, saataviin ja velkaan liittyvistä markkina- ja luottoriskeistä on saatavilla rajoitetusti tietoa. Jäljempänä käsitellään valtion rahoitusvarallisuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia.

Taseen ulkopuolisilla vastuilla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtiontakuita, valtion takauksia, vaadittaessa maksettavia pääomavelvoitteita kansainvälisille rahoituslaitoksille sekä valtion muita sopimusvastuita. Lisäksi valtiolle voi tulla tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Valtion velkaan liittyvää korkoriskiä arvioidaan säännöllisesti. Viime vuoden lopun tilanteessa yleisen korkotason yhden prosenttiyksikön kertaluontoinen ja pysyvä nousu olisi lisännyt valtion korkomenoja 200 milj. euroa vuodelle 2016 budjetoidusta noin 1,5 mrd. eurosta.

Valtiota rasittavat takausten ja takuiden lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavelvoitteet. Merkittävin kansainväliselle rahoituslaitokselle vaadittaessa maksettava pääomavelvoite on valtiolle Euroopan vakausmekanismista (EVM) tehdyllä valtiosopimuksella otettu velvoite maksaa EVM:lle vaadittaessa 11,1 mrd. euroa pääomaa jo maksetun 1,44 mrd. euron lisäksi. Lisäpääomaa maksetaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai EVM:n maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

Valtio on edellä mainittujen velvoitteiden lisäksi sitoutunut kansainvälisin sopimuksin osallistumaan mm. muualla kuin Suomessa tapahtuvan ydinvahingon korvaamiseen sekä päästötavoitteiden saavuttamiseen. Valtion sopimusvelvoitteista sekä niihin liittyvistä riskeistä ei ole kattavaa selvitystä.

Valtion taloudelliset vastuut – ja siten riskit – voivat muodostua hajautetusti valtion (esim. talousarvioletalous), muun julkisen talouden (esim. valtion rahastot, liikelaitokset, kunnat), yksityissektorin (esim. valtionyhtiöt) tai rahoitusmarkkinoiden (esim. pankkisektori) piirissä.¹⁴ Kaikkien taloudellisten riskien tunnistaminen ei kuitenkaan ole mahdollista.

¹⁴ The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy 8/2014.

Taulukossa on koottu yhteen tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Vastuihin liittyvien riskien yksiselitteinen arviointi on vaikeaa, ja siksi tässä tarkastelussa on selkeyden vuoksi käytetty vastuiden nimellisarvoja. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuuden osalta taulukossa on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Näistä merkittävämpiä ovat mm. VR-yhtymä Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy ja Patria Oy. Vuonna 2008 valtion rahoitusomaisuus väheni yli 13 mrd. euroa eli yli 8 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:seen ennen muuta osakekurssien alenemisen vuoksi. Myös v. 2011 rahoitusvarallisuus pieneni tuntuvasti. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta. Valtio on saanut viime vuosina omistuksistaan osinkotuloja n. 1,2 mrd. euroa, mikä on n. 2,5 % valtion kaikista tilinpidon mukaisista tuloista. Huippuvuonna 2007 osinkotulojen osuus oli lähes 4 %. Omistusten myynti luonnollisesti vähentää osinkotulovirtaa pysyvästi.

Taulukko 22. Yhteenveto valtion vastuista ja riskeistä, mrd. euroa

Varat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valtion reaalivarat		47,7	49,5	51,1	52,4	51,8	
% BKT:sta		25,5	25,1	25,6	25,8	25,2	
Valtion rahoitusvarallisuus	58,5	63,7	55,5	58,5	59,4	60,6	61,1
% BKT:sta	32,3	34,1	28,2	29,3	29,2	29,5	29,5
— josta							
Valtion kassa	9,6	11,2	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4
Solidium	7,6	9,3	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8
Muut noteeratut osakeomistukset	10,4	12,1	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2
Asuntorahaston saamiset	8,6	8,2	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4
Vastuut							
Valtion velka	64,3	75,2	79,7	83,9	89,7	95,1	99,8
% BKT:sta	35,5	40,2	40,5	42,0	44,1	46,3	48,2
Kuntien velka	10,0	10,6	11,4	12,9	14,9	16,8	17,8
% BKT:sta	5,5	5,7	5,8	6,5	7,3	8,2	8,6
Valtion takaukset	22,9	23,2	28,2	33,6	35,6	41,3	49,2
% BKT:sta	12,6	12,4	14,3	16,8	17,5	20,1	23,7
— Finnvera	13,6	13,2	14,4	15,4	15,7	20,3	27,7
— Opintolainat	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	2,0
— ERVV	0	0	2,1	5,1	6,2	6,6	6,2
— Suomen Pankki						0,5	0,6
— Valtion rahastot	6,3	7,9	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3
— Muut	1,2	0,3	0,6	0,8	0,5	0,3	0,3
Pääomavastuut¹⁵	4,7	5,1	5,8	17,0	17,1	17,2	17,8
% BKT:sta	2,6	2,7	3,0	8,5	8,4	8,5	8,6
Muut vastuut¹⁶	99,5	105,1	112,3	119,0	117,6	132,6	132,1
% BKT:sta	55,0	56,2	57,0	59,6	58,2	65,0	63,8
— Talousarviotalous	99,5	103,3	110,4	117,0	115,4	130,1	129,6
— Rahastotalous	-	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
— Liikelaitokset	-	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8	1,6

¹⁵ Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

¹⁶ Esim. valtion eläkevastuut ja valtuuksien käytöstä aiheutunut määrärahatarve.

Valtion vastuut, velan ja eläkevastuiden ohella, muodostuvat lähinnä takauksista, joiden nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Erityisesti ovat nousseet Finnveran ja valtion rahastojen – käytännössä valtion takaamien asuntolainojen – takaukset. Tässä tarkasteltujen takausten nimellisarvo on kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa ja on nyt n. 24 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämän lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on moninkertaistunut lähinnä EU:n talouskriisin hoidon myötä. Niiden suhde kokonaistuotantoon on n. 9 %.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen vertailu on hankalaa mm. eri maiden erilaisten raportointikäytäntöjen vuoksi. Kuitenkin saatavilla olevan Eurostatin keräämän aineiston mukaan Suomen julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maista kolmanneksi korkeimmat.

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä tavalla tai toisella sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin vientitakuisiin ja julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti vain osa riskeistä realisoituu.¹⁷

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen seurannan ja hallinnan tärkeyttä, etenkin nykyisissä epävakaan ulkoisen ympäristön oloissa.

Euroalueen vakauden turvaamisen edellyttämät toimenpiteet 2015

Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV) myönnetyn Kreikan talouden toisen sopeutusohjelman toimeenpano keskeytyi joulukuussa 2014 ja sitä pidennettiin helmikuulle. Tammikuussa 2015 pidettyjen parlamenttivaalien jälkeen aloittanut Kreikan uusi hallitus ei ollut valmis toteuttamaan ohjelmaa sovitun pidennyksen kuluessa ja sitä pidennettiin edelleen kesäkuun loppuun. Poliittisen epävakauden seurauksena Kreikka ajautui keväällä kassakriisiin, kun edellytyksiä rahoituksen saamiseksi Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja ERVV:n rahoitustukiohjelmasta ei ollut olemassa, eikä muitakaan ulkoisia rahoituslähteitä enää ollut. Epävarmuus johti myös kreikkalaisten pankkien kriisiytymiseen ja aiheutti koko maan pankkijärjestelmän romahdusvaaran. Kreikka jätti kesällä hoitamatta erääntyneitä maksujaan kansainväliselle valuuttarahastolle.

Euroalueen maiden valtiovarainministerit ja päämiehet neuvottelivat kesällä lukuisia kertoja Kreikan tilanteen ratkaisemiseksi. Eurohuippukokous asetti heinäkuussa 2015 Kreikalle erityiset ennakkoehdot, ja Kreikan toteutettua sovitut ehdot ajallaan, sille myönnettiin elokuussa kolmas rahoitustukiohjelma Euroopan vakausmekanismista (EVM). Ohjelman kesto on kolme vuotta ja enimmäiskoko 86 mrd. euroa. Kreikan ohjelman toteutus käynnistyi toden teolla vasta syyskuussa järjestettyjen

¹⁷ Kansainvälinen valuuttarahasto on laatinut tutkimuksen ehdollisten vastuiden laukeamisten julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista v. 1990–2014. Tutkimukseen sisältyvä tietokanta kattaa 80 maata, ml. Suomen. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen julkiselle taloudelle aiheutuva kustannus vastuiden laukeamisesta on ollut 6 % / BKT. Julkiselle taloudelle merkittävän (kustannus yli 0,2 % / BKT) ehdollisen vastuun laukeaminen keskimääräisessä maassa tapahtuu kerran 12 vuodessa ja 8,7 prosentin todennäköisyydellä minä tahansa vuonna.

parlamenttivaalien jälkeen. Kreikan toteutettua siltä edellytetyt toimenpiteet, sille maksettiin vuoden 2015 loppuun mennessä yhteensä 21,4 mrd. euroa.

Suomen valtion taloudelliset sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisiin liittyen

Suomen valtio on osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2015. Järjestelyt on toteutettu osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Rahoitustuki on myönnetty sitä varten perustettujen instituutioiden kautta tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina.

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki (kuten Kreikan kolmas rahoitustukiohjelma) toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta. Sen yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssa pääoman korottamisesta päätetään erikseen.

Euroopan rahoitusvakaussvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja IMF:n rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria (laskennallisia) vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin sovitujen päätöksentekomenettelyjen mukaan. ERVV:stä ei Kreikan toisen ohjelman päätyttyä kesäkuussa 2015 voida enää maksaa rahoitustukea.

Suomen kokonaisvastuut v. 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta olivat vuoden 2015 lopussa noin 9,6 mrd. euroa.

Kahdenväliset lainat ovat tilinpäätöksessä valtion saatavia. Vuoden 2015 lopussa valtiolla oli edelleen 1 mrd. euron edestä lainasaatavia Kreikan valtiolta (valtion tilinpäätöksen liite 6).

Vastuut muodostuvat väliaikaisen vakausmekanismin (Euroopan rahoitusvakaussväline, ERVV) varainhankinnalle annetuista takauksista ja pysyvän vakausmekanismin (Euroopan vakausmekanismi, EVM) pääomituksista. Vuonna 2015 euromaista Kreikalla ja Kyproksella oli käynnissä olevat rahoitustukiohjelmat. Kyproksen ohjelma päättyi maaliskuun lopussa 2016.

- Vuoden 2015 lopussa Suomen takausosuus ERVV:n varainhankintaohjelman käytössä olevasta määrästä oli korkoineen ja ylitakauksineen noin 6,23 mrd. euroa. Tämä valtioneuvoston takaus on esitetty valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.
- ERVM:n kautta myönnetystä tuesta Suomella on laskennallisia vastuita yhteensä noin 0,75 mrd. euroa. ERVM:n rahoitustuen kohdalla komissio kerää markkinoilta rahaa käyttäen Euroopan unionin budjettia vakuutena.
- Suomen laskennallinen osuus IMF:n eurovaltioille myöntämästä rahoitustuesta oli vuoden 2015 lopussa noin 0,23 mrd. euroa.
- Lokakuusta 2012 alkaen EVM on ollut ensisijainen euroalueen kriisinhallintaväline. Suomi maksoi noin 1,44 mrd. euron osuutensa EVM:n maksetusta osakepääomasta lokakuussa 2012. Maksettu pääomaosuus luetaan Suomen valtion omaisuuseräksi. Tämän lisäksi EVM:n perustamisesta tehty sopimus velvoittaa Suomen valtion maksamaan EVM:lle vaadittaessa enintään 11,14 mrd. euroa pääomaa. Lisäpääomaa maksetaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Vastuu EVM:lle

vaadittaessa maksettavasta pääomasta on esitetty valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.

Suomen saamien vakuuksien arvo oli vuoden 2015 lopussa noin 1,23 mrd. euroa. Suomen valtio on saanut Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuudet, joiden määrät perustuvat ERVV:n tai EVM:n myöntämien lainojen määriin. Vakuus molemmista em. rahoitustukiohjelmista on vuoden 2015 loppuun mennessä saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti. Espanjan päättyneessä ohjelmassa vakuutta on kertynyt markkina-arvoltaan noin 299 milj. euroa ja Kreikan ohjelmassa noin 931 milj. euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden (Suomi, Hollanti ja Ranska) velkakirjoihin. Muihin saataviin ei sisälly vakuuksia.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti. Valtiovarainministeriö julkaisee selvityksen valtion sitoumuksista ja vastuista kaksi kertaa vuodessa joulukuun lopun ja kesäkuun lopun tilanteista.

3.3 Valtion yhtiöomistus

3.3.1 Valtion yhtiöomistuksen päätöksenteko ja organisoituminen

Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka, valtion yhtiöomistusta koskevien päätösten valmistelu ja eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen kuuluvat valtioneuvoston kanslialle. Vuonna 2015 valtion omistajaohjauksesta vastasivat ministeri Sirpa Paatero ja toukokuusta 2015 lukien pääministeri Juha Sipilä.

Vuoden 2015 lopussa valtio oli omistajana yhteensä 64 yhtiössä. Näistä 29 yhtiön omistajaohjaus kuului suoraan valtioneuvoston kanslialle, 12 pörssiyhtiön omistajaohjaus kuului valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvalla erityistehtävayhtiö Solidium Oy:lle ja 23 yhtiön omistajaohjaus kuului muille ministeriöille.

Taulukko 23. Erityistehtävayhtiöiden tunnuslukuja vuonna 2015

		Liikevaihto, milj. euroa	Liikevoitto, milj. euroa	Taseen loppusumma, milj. euroa	Henkilöstön määrä	Investoinnit, milj. euroa
A-kruunu Oy	YM	1,8	0,028	50,4	4	8,2
Alko Oy	STM	572,7	49,7	256,4	2 415	
Baltic Connector Oy*	TEM					
CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy	OKM	35,7	0,4	19,8	285	0,1
Finavia Oyj	LVM	353,1	40,7	935,5	2 317	169,6
Fingrid Oyj	VM	600,2	162,6	2 124,4	315	147,5
Finnpilot Pilotage Oy	LVM	36,8	1,7	28,7	335	2,7
Finnvera Oyj	TEM	327	114	8418	396	
Finrail Oy	VNK	36,9	1,7	11,0	440	1,3
Gasonia Oy	VNK	0	-0,019	497,2	0	494,8
Governia Oy	VNK	71,4	-3,0	320,5	330	56,5
Hansel Oy	VM	9,1	0,4	20	76	
HAUS Kehittämiskeskus Oy**	VM	6	0,2	4,9	33	
Hevosopisto Oy	OKM	9,278	0,035	5,301	99	0,412
Kuntarahoitus Oyj	YM		151,8	33 900	95	
Raha-automaattiyhdistys	STM	701	423	727	1 687	33,8

		Liikevaihto, milj. euroa	Liikevoitto, milj. euroa	Taseen loppusumma, milj. euroa	Henkilöstön määrä	Investoinnit, milj. euroa
Solidium Oy	VNK	0	534,5	5 043	12	83
Suomen Ilmailu- opisto Oy	OKM	8,7	0,7	18,2	38	1,8
Suomen Erillis- verkot Oy	VNK	85,6	8,5	242,9	294	9,9
Suomen Teollisuus- sijoitus Oy (emoyhtiö)	TEM		108,3	895,3	31	
Suomen yliopisto- kiinteistöt Oy**	VM	144,9	41,6	1 192,6	34	126,8
Terrafame Group Oy	TEM	2,5	-93,1	309,7	482	12,8
Teollisen Yhteistyön Rahasto Oy Finnfund	UM		5,1	377,1	56	
Tietokarhu Oy	VM	33,7	4,4	17,6	247	
Veikkaus Oy	OKM	2 095,3	536,7	738,3	350	15,2
Yleisradio Oy	LVM	467,8	3,6	258,3	3 043	21,7

* Ensimmäinen tilinpäätös 31.12.2016

** Vahvistamaton

3.3.2 Valtion yhtiöomistuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Valtion yhtiöomistuksen ja omistajaohjauksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus konkretisoituu hyvien omistajastrategioiden kautta, joilla pyritään tukemaan yhtiöiden kannattavaa kasvua ja omistaja-arvon nousua sekä erityistehtäväyhtiöissä yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten tavoitteiden tehokasta hoitamista. Valtio-omisteisten yhtiöiden rahavirrat eri sidosryhmille ovat merkittäviä ja niillä on suoria ja välillisiä vaikutuksia yhteiskuntaan, talouskasvuun ja valtion talouden tasapainoon.

Valtion pörssiomistusten markkina-arvo on 17 mrd. euroa. Valtio-omisteisten yhtiöiden markkina-arvo kokonaisuudessaan muodostaa noin 30 % Helsingin pörssin markkina-arvosta, joten valtion omistuksella on tärkeä merkitys pääomamarkkinoiden elinkelpoisuuden säilyttämisessä. Valtio-omisteiset yhtiöt työllistivät v. 2015 kokonaisuudessaan noin 209 000 henkilöä.

Vuonna 2015 valtio-omisteisten yhtiöiden investoinnit olivat 6,6 mrd. euroa. Yhtiöiden voitonjako vuoden 2015 tuloksista oli kokonaisuudessaan 5,1 mrd. euroa.

Vuoden 2015 lopussa valtion yhtiöomistuksen arvo kaupallisesti toimivissa yhtiöissä oli noin 20,9 mrd. euroa, josta pörssiomistusten osuus on 17,0 mrd. euroa.

Aikavälillä 2010–2015 valtion omistamien kaupallisesti toimivien yhtiöiden kokonaisarvon¹⁸ keskimääräinen vuosikasvu on ollut 2,8 % (CAGR). Bruttokansantuotteen keskimääräinen vuosimuutos on samalla tarkasteluperiodilla 2,1 %.

Yritysten kasvun ja kehityksen tukeminen

Valtion omistamana rahoittajana Finnvera Oyj suuntaa rahoitustaan edistämään yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, korjaa yritysrahoituksessa ilmeneviä markkinapuutteita ja kehittää toimintaansa siten, että uusiin yritysrahoituksen haasteisiin voidaan vastata tehokkaasti ja nopeasti. Finnvera parantaa ja monipuolistaa yritysten rahoitusmahdollisuuksia lainoin, takauksin, pääomasijoituksin ja vienninrahoituspalveluin. Finnvera myönsi v. 2015 rahoitusta pk-yrityksille ja EU:n pk-määritelmää suuremmille yrityksille kotimaassa yhteensä 1,1 mrd. euroa, mikä oli noin 11 % enem-

¹⁸ Kokonaisarvossa huomioitu kumulatiiviset sijoitukset, kumulatiiviset osingot sekä kumulatiiviset myynnit.

män kuin v. 2014. Finnvera myötävaikutti rahoituksellaan yli 8 600 uuden työpaikan syntymiseen. Viennin rahoituksen takuutarjousten määrä v. 2015 nousi edellisvuodesta noin 30 prosentilla 6,6 mrd. euroon.

Suomen Teollisuussijoitus edistää suomalaisen pääomasijoitustoimialan markkinaehtoista kehitystä siten, että alalle syntyy uusia suomalaisiin kasvuyrityksiin sijoittavia pääomasijoitusrahastoja. Teollisuussijoitus tekee rahastosijoituksia ja suoria sijoituksia kohdeyhtiöihin. Yhtiön sijoitustoiminta suunnataan korjaamaan pääomasijoitustoimialan rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita erityisesti myöhäisen ventuure-vaiheen rahoituksessa. Yhtiö teki vuoden aikana seitsemän uutta rahastosijoitusta yhteensä 67 milj. eurolla ja suoria sijoituksia 14 yritykseen yhteensä 26 milj. eurolla. Teollisuussijoituksen verkoston kautta kanavoitui kotimaisen pääoman lisäksi 113 milj. euroa ulkomaisia sijoituksia ja sijoituslaitoksia suomalaisiin kohteisiin. Yhtiön hallinnoimat pääomasijoitukset olivat vuoden lopussa yhteensä 870 milj. euroa ja sen sijoituskohteena oli 91 rahastoa ja 53 suoraa kohdeyritystä.

Terrafame Group perustettiin helmikuussa 2015 osana valtion varautumista Talvi-vaara Sotkamon Oy:n konkurssipesää koskeviin järjestelyihin. Terrafame Group Oy on Suomen valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jonka vastuulla on hallita valtion omistusta ja käyttää omistajavaltaa Terrafame Oy:ssä. Terrafame Groupin tehtävänä on hankkia Terrafameen yksityistä täydentävää rahoitusta, tukea kaivos-yhtiön toiminnan vakauttamista ja kehittämistä sekä auttaa kaivosvesien puhdistukseen liittyvien uusien teknologisten ratkaisujen kehittämisessä.

Baltic Connector Oy perustettiin lokakuussa 2015. Yhtiö on valtion erityistehtäväyhtiö ja sen toimialana on toteuttaa Suomen ja Viron maakaasuverkot yhdistävä kaasunsiirtoputki sekä harjoittaa kaasun siirtoliiketoimintaa omistamassaan siirtoverkossa tai vuokrata omistamaansa kaasun siirtoverkkoa toisille siirtoverkonhaltijoille. Baltic Connector Oy:n osakkeiden hallinta ja omistajaohjaus siirrettiin marraskuusta 2015 lukien valtioneuvoston kansliasta työ- ja elinkeinoministeriölle. Baltic Connectorin operatiivinen toiminta käynnistyi loppuvuodesta 2015. Yhtiö allekirjoitti joulukuussa yhdessä Euroopan komission ja virolaisen Elering Gaas As:n kanssa yhteensä 5,4 milj. euron arvoisen sopimuksen Suomen ja Viron välisen kaasuputken suunnittelusta.

Governia Oy on valtion täysin omistama yhtiö, jonka tehtävänä on omistaa ja kehittää kulloinkin omistuksessaan olevia listaamattomia yhtiöitä ja varallisuutta, sekä toteuttaa valtion tarkoituksellista tukevia järjestelyjä. Yhtiö toimii valtion erityistehtävä-yhtiönä, jonka vahvaa tasetta voidaan käyttää valtio-omisteisten yhtiöiden kehittämiseen ja omistuksellisiin erityisjärjestelyihin.

Kuluttajapalvelut

Alko Oy:n perustehtävänä on huolehtia sille alkoholilaissa yksinoikeudeksi säädetyn alkoholijuomien vähittäismyynnin harjoittamisesta. Järjestelyn tavoitteena on alkoholin kulutuksen aiheuttamien haittojen ehkäiseminen. Vuonna 2015 Alko Oy:n myynti laski vuoteen 2014 verrattuna 2,7 milj. litraa eli 2,8 %. Vuoden 2015 lopussa Alkolla oli 351 myymälää. Myymäläverkostoa täydensivät 94 tilauspalvelupistettä. Alko Oy on toiminut sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamassa Alkoholiohjelmassa jo vuodesta 2004 erityisesti alkoholin lapsille ja perheille aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Raha-automaattiyhdistyksen tehtävänä on harjoittaa yksinoikeudella raha-automaatti- ja kasinopelitoimintaa Suomessa. Pelitoiminnan voitto käytetään valtion budjetin kautta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Raha-automaattiyhdistyksen liikevaihto kasvoi 2,6 %. Tilikauden voitto kasvoi 13 milj. eurolla. Vuonna 2015 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi avustuksia Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta 309,3 milj. euroa 789 yleishyödylliselle yhteisölle ja säätiölle kaikkiaan 1 621 eri kohteeseen terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävään toimintaan. Avustuksia suunnattiin avustusstrategian mukaisesti hyvinvoinnin edistämisen ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseen, terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavien ongelmien ehkäisemiseen sekä ongelmia kohdanneiden kansalaisten ja perheiden auttamiseen. Käytännössä tämä tarkoitti järjestöille esimerkiksi vapaaehtoistyön ja vertaistuen mahdollistamista. Valtiokonttorille osoitettiin 87 milj. euroa sotaveteraaneille. Lisäksi kohdistettiin 30 milj. euroa sotilasvammalain mukaisen avohuoltopalvelujen kustannusten korvaamiseen.

Vuonna 2015 Veikkaus kasvatti myyntiään ja tulostaan maltillisesti. Veikkauksen edunsaajilleen kokonaisuudessaan luovuttama tulos kasvoi 3,2 %. Yhtiön taloudellinen tila, vakavaraisuus sekä maksuvalmius ovat erinomaisella tasolla. Vuonna 2015 Veikkauksen suoran taloudellisen arvontuoton yhteiskunnalle voidaan laskea olevan kaikkiaan 671,7 milj. euroa. 515,6 milj. euron tuloutuksen lisäksi yhtiö maksoi ope- tus- ja kulttuuriministeriölle aikaisemmilta vuosilta kertyneitä jakamattomia voittovaroja yhteensä 25,5 milj. euroa. Lisäksi yhtiö maksoi valtiolle arpajaisveroa 107,2 milj. euroa sekä arvonnäisäveroja 23,4 milj. euroa.

Peli-integrointiyhtiö FRV Oy perustettiin marraskuussa 2015. Fintoto Oy:n, Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen pelitoiminnot yhdistetään yhteen valtion kokonaan omistamaan rahapeliyhtiöön. Peli-integrointiyhtiö FRV Oy vastaa ja varmistaa operatiivisen yhteistyön edistymisestä sinä väliaikana, kunnes yhdistymistä koskeva lainsäädäntö tulee voimaan, arviolta tammikuussa 2017. Nykyiset rahapeliyh- teisöt jatkavat uuden lainsäädännön voimaantuloon saakka itsenäisinä rahapelitoimi- joina.

Vuonna 2015 Ylen tuottaman sisällön ja Ylen julkaisemien radio- ja televisio- ohjelmien määrässä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Verkossa kävijämäärä jat- koi edelleen kasvua. Yle tavoitti päivittäin keskimäärin 72 % ja viikoittain 93 % suo- malaisista. Yhtiön toiminta rahoitetaan Yle-verolla ja sillä on laissa säädettyjä julki- sen palvelun tehtäviä. Se esimerkiksi tekee ohjelmia ja tuottaa palveluja suomeksi, ruotsiksi sekä muun muassa saameksi, romaniksi ja viittomakielellä. Monipuolinen ohjelmatarjonta tv:ssä, radiossa ja verkossa on kaikkien suomalaisten saatavilla va- rallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta. Katsauskaudella yhtiön tuotot olivat yh- teensä 472,0 milj. euroa, jossa on vähennystä edelliseen vuoteen 1,1 %. Yle-veron osuus kokonaistuotoista oli 97,8 % eli 461,8 milj. euroa.

Turvallisia liikenne- ja koulutuspalveluja

Finavialle on asetettu erityistehtäviä liittyen lentoasemaverkoston ylläpitämiseen se- kä valtion ilmailun tarvitsemien lentoasema- ja lennonvarmistuspalvelujen tuottami- seen. Huolimatta maailmantalouden epävarmuudesta sekä kotimaan taantumasta lentoliikenteen kysyntä kasvoi v. 2015. Vuoden 2015 matkustajamäärä kasvoi 2 % edellisestä vuodesta. Finavian lentoasemien kokonaismatkustajamäärä v. 2015 oli 20,1 milj. matkustajaa. Helsinki-Vantaan lentoaseman kokonaismatkustajamäärä ylsi uuteen ennätykseen v. 2015. Edelliseen vuoteen verrattuna kasvu oli 3 %. Kansain- välisen liikenteen hyvää kasvua tukivat lentoasemalta avatut uudet reitit. Ennustei-

den mukaan kasvu vauhdittuu uusien mannertenväliseen liikenteeseen tarkoitettujen laajarunkokoneiden operoinnin alettua.

Finavia keskittyi v. 2015 strategiansa toteuttamisessa koko konsernin toiminnan tehokkuuden ja palvelutason parantamiseen. Toiminnan tehokkuus parani ja lentoasemien matkustajatytyväisyys nousi. Finavia panostaa digitaalisiin palveluihin asiakaspalvelun parantamiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi. Maailman talousfoorumin kilpailukykyraportissa 2015–2016 Suomen lentoliikenneinfrastruktuuri arvioitiin laadultaan maailman yhdeksänneksi parhaaksi ohittaen esimerkiksi Norjan, Ruotsin, Saksan ja Tanskan.

Finnpilot Pilotage Oy tuottaa luotsauspalvelua kaikilla luotsattavaksi merkityillä väylillä. Vuoden 2015 aikana luotsattiin 23 996 kertaa ja luotsauksista kertyi 459 651 merimailia. Finnpilot Pilotage Oy on täyttänyt hyvin yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä. Palvelutasotavoitteessa määriteltyjen odotusaikojen puitteissa suoritettiin 99,9 % kaikista luotsauksista. Luotsausprosessin aikana ei v. 2015 sattunut ympäristöön vaikuttavaa onnettomuutta. Yhtiön toiminnassa ei muutenkaan tapahtunut ympäristöön vaikuttavia vahinkoja vuoden aikana. Luotsausmaksuja korotettiin vuoden 2015 alusta noin 2 %.

Hevosopisto Oy pitää yllä Ypäjän Hevosopistoa, joka kouluttaa työelämäänsä hevosalan ammattilaisia. Suomen valtio omistaa 25 % Hevosopisto Oy:n osakkeista. Hevosopisto on yleishyödyllinen osakeyhtiö, joka ei jaa osinkoa.

Suomen Ilmailuopisto on Porissa toimiva ammatillinen erikoisoppilaitos, joka kouluttaa ammatillentäjiä Suomen liikenneilmailun tarpeisiin. Suomen Ilmailuopisto Oy:n osakkeista Suomen valtio omistaa 49,5 %. Yhtiön tavoitteena ei ole voiton tavoittelu vaan riittävän hyvä taloudellinen tulos, jolla toiminta voidaan turvata. Mahdollinen voitto käytetään yhtiön toiminnan kehittämiseen. Yhtiö ei jaa osinkoa omistajilleen. Rahoituksen pääosan muodostaa valtionosuus. Tuottoja saadaan myös oppilasmaksuista ja asiakastuotoista. Maksullisen palvelutoiminnan tuottoja rajoittaa periaate pidättäytyä tarjoamasta palveluja, joille löytyy Suomessa tarjontaa yksityisen sektorin puolelta. Yhtiöllä ei ole lähivuosina tarvetta suuriin investointeihin.

Tietoverkko- ja teknologiakehitys

Tietokarhu Oy vastaa verohallinnon tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä. Lukuisista järjestelmistä, monimutkaisesta ja muuttuvasta verotuslainsäädännöstä sekä suurista palveluvolyymeista huolimatta palvelujen käytettävyys ja laatu ovat säilyneet hyvällä tasolla. Yrityksen liikevaihdosta noin 96,5 % kertyi Verohallintoasiakkuudesta. Liikevaihto putosi edellisestä vuodesta, mikä johtui alentuneesta kysynnästä ja pienentyneestä nettomyynnistä.

Suomen Erillisverkot -konserni turvaa yhteiskunnan kriittistä johtamista ja tietoyhteiskunnan palveluja kaikissa olosuhteissa. Erillisverkot tytäryrityksineen mahdollistaa asiakkailleen laadukkaan, luotettavan ja turvallisen tiedonkulun. Suomen Erillisverkot -konserniin kuuluu emoyhtiö Suomen Erillisverkot Oy ja sen kokonaan omistamat tytäryhtiöt Suomen Virveverkko Oy, VIRVE Tuotteet ja Palvelut Oy, Suomen Turvallisuusverkko Oy, Leijonaverkot Oy ja Johtotieto Oy.

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy kehittää, integroi ja tarjoaa ICT-palveluja tutkimuksen, opetushallinnon, valtion toimijoiden ja yritysten tarpeisiin. Asiakkaita ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja yritykset. Kes-

keisimmät CSC:n tehtävät ovat tieteen ja tietotekniikan asiantuntija-, ohjelmisto- ja tietopalvelut, kansalliset ja kansainväliset tietoliikenneyhteydet sekä tietokoneresursien tarjoaminen suurteholaskentaan ja suurien tietomäärien tallentamiseen. CSC tarjoaa palveluitaan toimialallaan omakustannusperiaatteella erityistehtävänsä mukaisesti voittoa tavoittelematta. Tilikaudelle asetetut taloudelliset tavoitteet saavutettiin. Vuonna 2015 yhtiön liikevaihto kasvoi edellisvuodesta 9,1 %. Kasvua toivat erityisesti uudet liiketoiminnot ja laajentunut sopimuskanta. Tilikauden tulos oli hieman ennakoitua parempi. Yhtiön tutkimus- ja kehityskustannukset olivat v. 2015 noin 9,3 % (15 %) liikevaihdosta.

Asuntotuotanto ja kiinteistönhallinta

Kuntarahoitus on kuntien, Kevan ja valtion omistama rahoituslaitos, joka tarjoaa rahoituspalveluja kuntasektorille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Kuntarahoituksen tehtävä on varmistaa kaikissa markkinaolosuhteissa edullinen rahoitus kuntalaisten tarvitsemiin investointeihin. Kuntarahoitus-konsernin liikevoitto oli 151,8 milj. euroa v. 2015. Luotonannon kokonaismäärä kasvoi 20 088 milj. euroon. Tase oli vuoden 2015 lopussa 33,9 mrd. euroa. Finanssivalvonta määrittäi Kuntarahoituksen kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi heinäkuussa 2015. Yhtiö siirtyi vuoden 2016 alusta lähtien Finanssivalvonnan alaisuudesta Euroopan keskuspankin (EKP) valvontaan. Valtion omistusosuus Kuntarahoituksesta on 16 %.

A-Kruunu rakennuttaa Helsinkiin ja lähikuntiin valtion tukemia vuokra-asuntoja. Vuonna 2015 A-Kruunu aloitti 248 asunnon rakentamisen Hyvinkäälle, Järvenpäähän, Kirkkonummelle ja Mäntsälään. Tämän lisäksi yhtiö käynnisti 566 asunnon suunnittelun ja pyrki aktiivisesti hankkimaan uusia tontteja. Yhtiöllä oli vuoden lopussa omistuksessaan 211 asuntoa, joista pääosa oli Helsingissä. Yhtiön koko osakekanta on valtion omistuksessa.

Valtion yhteispalvelut

HAUS Kehittämiskeskus Oy on valtion omistama koulutus, kehittämis- ja valmennuspalveluita tuottava inhouse-yhtiö. Valtiovarainministeriö käynnisti v. 2015 selvityksen HAUS Kehittämiskeskus Oy:n asemasta ja tehtävistä sekä kehittämisvaihtoehtoista toiminnan uudistamiselle.

Hansel Oy on valtion yhteishankintayksikkö, joka kilpailuttaa tuotteista ja palveluista puitejärjestelyitä sekä tarjoaa hankintojen asiantuntijapalveluita. Toiminta rahoitetaan sopimustoimittajilta ja asiakkailta perittävällä palvelumaksulla, joka perustuu tehtyihin hankintoihin.

Kaupallisesti toimivien yhtiöiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Gasum tuo Suomeen maakaasua ja jalostaa biokaasua sekä siirtää ja toimittaa niitä energiantuotantoon, teollisuudelle, kotitalouksille ja maa- ja meriliikenteeseen. Suomen valtio osti kaikki PJSC Gazpromin hallussa olleet kaasuyhtiö Gasum Oy:n osakkeet. Gazpromin omistus oli 25 % Gasumin osakkeista. Kaupan seurauksena Gasumista tuli Suomen valtion täysin omistama kotimainen yhtiö. Kauppahinta oli 251,3 milj. euroa. Valtion päätökseen ostaa Gasumin osakkeet vaikutti keskeisesti se, että kaasulla eri muodoissaan on tärkeä rooli osana suomalaista energiakokonaisuutta ja mahdollistaa kustannustehokkaan siirtymisen kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa.

Valtion erityistehtäväyhtiö Solidium Oy:n roolia arvioinut virkamiestyöryhmä luovutti toukokuussa raporttinsa. Työryhmä arvioi raportissaan valtion omistajaintressin näkökulmasta Solidiumin nykymuotoisten toimintatapojen vahvuuksia ja heikkouksia sekä esitti toimenpide-ehdotuksia. Raportissa tarkasteltiin Solidiumin omistusten kehitystä, vuosittaisia tuloutuksia valtiolle ja Solidiumin asemaa valtion päätöksenteossa. Siinä tarkasteltiin myös Solidiumin kykyä tuottaa lisäarvoa kohdeyhtiössä, sen resursseja ja tehokkuutta sekä yhtiöomistussalkun kansallista merkittävyyttä.

Cinia vastaa verkkoyhteyden rakentamisesta Suomesta Saksaan (merikaapelihanke SeaLion). Cinian tehtävänä on auttaa yrityksiä synnyttämään innovaatioita, jotka rakentavat digitaalista yhteiskuntaa; kehittämään terveydenhuollon, koulutuksen, liikenteen valvonnan ja muiden kriittisten palvelualojen toimintoja. Cinia-konserniin yhdistettiin vuoden 2015 alusta Corenet Oy:n liiketoiminnot.

3.3.3 Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden taloudellinen kehitys

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa toimivat yhtiöt

Pörssisalkun kehitys

Valtion suoraan omistaman pörssisalkun markkina-arvo jäi v. 2015 yleisestä markkinakehityksestä. Salkun markkina-arvo laski 5,9 % Helsingin pörssin yleisindeksin noustua 10,8 %. Salkun kokonaistuotto tarkastelukaudella oli -0,5 % Helsingin pörssin tuottoindeksin noustua 14,9 %. Valtion suoraan omistaman pörssisalkun arvoa painoi Fortumin osakekurssin heikko kehitys, joka alitti myös vertailuindeksin kehityksen. Finnairin ja Nesteen osakekurssit sen sijaan kehittyivät positiivisesti ja myös vertailuindeksejään paremmin.

Solidiumin osakesalkun tuotto vuodelta 2015 oli 6,3 %. Tuotto jäi vertailuindeksin (OMX Helsinki Cap GI) tuotosta, joka oli 10,6 %. Parhaiten tuottivat Elisa, Tieto ja Sampo, kun taas SSAB:n, Outotecin ja Outokummun kehitys oli heikointa.

Valtion pörssiomistusten markkina-arvo on kehittynyt viiden vuoden periodilla seuraavan taulukon mukaisesti. Valtion suoraan omistaman pörssisalkun vuotuinen tuotto tarkastelujaksolla on 2,1 % ja Solidiumin salkun 4,3 %.

Taulukko 24. Valtion pörssiomistuksen markkina-arvo, milj. euroa

	Valtion omistus-osuus %	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Finnair	55,8	360	164,5	170,2	198	177	388
Fortum	50,8	10 160	7 436	6 381	7 499	8 103	6 277
Neste	50,0	1 535	1 003	1 255	1 846	2 577	3 549
Yhteensä		12 055	8 603	7 806	9 543	10 858	10 215
Solidiumin osakeomistus		9 275	7 027	7 176	8 172	7 616	6 835
Yhteensä		21 330	15 630	14 982	17 715	18 474	17 050

Taloudellinen kehitys

Valtio-omistajan tavoitteena on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon kasvun tukeminen. Omistaja tavoittelee omistamisissaan yhtiöissä kannattavaa kasvua ja kasvavaa sijoitetun pääoman tuottoa. Erittäin haastava markkinatilanne sekä kotimark-

kinoilla että kansainvälisesti loi edelleen haasteita useiden valtio-omisteisten yhtiöiden kasvuun ja tuloskehitykseen. Salkun yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto jatkoikin laskusuuntaisena v. 2015. Salkun yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto laski 23,1 mrd. euroon edellisikauden 28,6 mrd. eurosta. Fortumin sähkönsiirtoliiketoiminnan myyntivoitto vaikutti merkittävästi yhtiöiden raportoidun yhteenlasketun liikevoiton nousuun 5,5 (3,7) mrd. euroon. Kertaerillä oikaistu liikevoitto oli 2,0 (1,9) mrd. euroa, mikä kertoo yhtiöiden kyvystä operatiivisen liiketoiminnan tehostamiseen haastavassa markkinatilanteessa.

Listaamattomien yhtiöiden osalta yhteenlaskettu liikevaihto jatkoi niin ikään laskusuuntaisena. Yhteenlaskettu liikevaihto laski 5,9 (6,5) mrd. euroon (-10 %). Yhteenlaskettu liikevoitto nousi 0,4 (0,2) mrd. euroon. Kertaerillä oikaistu liikevoitto kuitenkin laski edellisvuodesta 0,26 (0,3) mrd. euroon.

Salkun keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto nousi 18 (13) prosenttiin, johon niin ikään vaikutti pääasiassa Fortumin sähkönsiirtoliiketoiminnan myyntivoitto. Listaamattomien yhtiöiden keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto oli 7 (5) %.

Vuoden 2015 lopussa yhtiöiden keskimääräinen omavaraisuusaste oli 55 (48) %. Listaamattomien yhtiöiden keskimääräinen omavaraisuusaste oli hieman alempi 51 (49) %.

Valtiovarainministeriön alaiset kaupalliset yhtiöt

Fingrid Oyj on Suomen kantaverkkoyhtiö, joka vastaa sähkönsiirrosta kantaverkossa. Yhtiö huolehtii sähkönsiirron ulkomaanyhteyksistä ja edistää sähkömarkkinoiden toimintaa pitämällä siirtoyhteydet sopivina eri maiden välillä. Yhtiö vastaa yhteiskunnan kannalta kriittisen perusinfrastruktuurin toimivuudesta. Yhtiön vuosi 2015 oli toiminnallisesti ja taloudellisesti erittäin hyvä. Yhtiön talouskehitys oli vahva. Yhtiö on myös investoinut merkittävästi viime vuosina. Yhtiön kansainvälinen luottoluokitus (A+/S&P) on parhaita Suomessa. Kuudentoista eurooppalaisen maan vertailussa yhtiön kantaverkkohinnoittelu oli toiseksi edullisin.

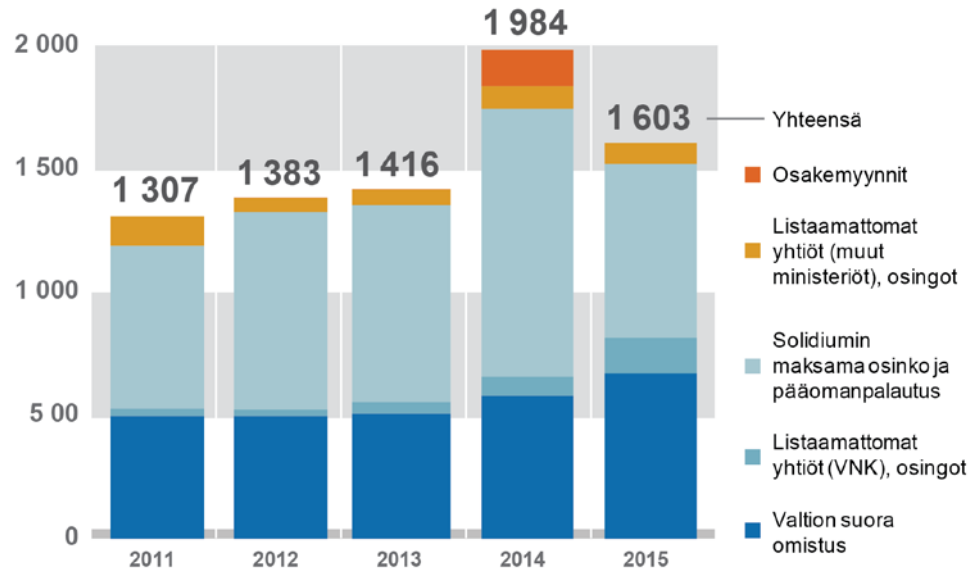
Valtio myi 33 prosentin omistusosuutensa Helsingin yliopistokiinteistöt Oy:stä sekä Aalto yliopistokiinteistöt Oy:stä markkinahintaan yliopistoille. Suomen Yliopistokiinteistöt Oy jäi valtion osittaiseen omistukseen 33 prosentin osuudella. Yhtiö on valtion kannalta lähinnä finanssisijoitus. Suomen Yliopistokiinteistöt Oy on panostanut vahvasti oppimis- ja kampusympäristöjen kehittämiseen ja tilariskin hallintaan. Yhtiö on kehittänyt kiinteistöjä entistä energiatehokkaammiksi ja kiinnittänyt investoinneissa huomiota ympäristöystävällisten ja pitkäkestoisten ratkaisujen löytämiseen. Tilikausi oli suunnitelman mukainen ja ylijäämäinen.

3.3.4 Valtio-omisteisten yhtiöiden voitonjako ja valtion osakemyyntitulot

Valtion yhtiöomistuksesta saama voitonjako v. 2015 oli 1 603 (1 836) milj. euroa, josta valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden osuus oli 1 519 (1 743) milj. euroa. Laskuun vaikutti Solidiumin maksaman voitonjaon lasku 706 milj. euroon edellisvuoden 1 087 milj. eurosta. Valtioneuvoston kanslian suorassa omistajaohjauksessa olevien pörssiyhtiöiden sekä listaamattomien yhtiöiden yhteenlaskettu osinkosumma sen sijaan kasvoi 814 (656) milj. euroon, josta listaamattomien yhtiöiden osuus oli ennätyskorkea 144 (77) milj. euroa. Osinkojen kasvuun on vaikuttanut valtio-omistajan tavoitteet listaamattomien kaupallisesti toimivien yhtiöiden osinkopolitiikkojen tarkentamisesta ja pääomarakenteiden keventämisestä. Ke-

hityksen odotetaan jatkuvan samansuuntaisena ja listaamattomien kaupallisesti toimivien yhtiöiden vuoden 2015 tuloksista maksettavan osinkosumman odotetaan nousevan 250 milj. euron tasolle.

Kuvio 19. Valtion saama voitonjako ja osakemyyntitulot, milj. euroa



Valtion suoraan omistamien pörssiyhtiöiden vuoden 2015 tuloksista valtiolle maksuma osinkosumma sen sijaan laskee 624,5 (669,7) milj. euroon Fortumin osingon laskun myötä. Salkun osinkotuotto laski 6,1 (6,2) prosenttiin. Omistajan näkökulmasta valtion suoraan omistama pörssisalkku tuotti edelleen v. 2015 hyvää osinkotuottoa verrattuna Helsingin pörssin päälistan yhtiöiden keskimääräiseen tasoon, joka oli 4,9 (4,7) %. Solidiumin salkun osinkotuotto oli 5,5 (5,5) %.

3.3.5 Hallitusvalinnat, yritysvastuu ja palkitseminen

Valtiolla on suora edustus sellaisten yhtiöiden hallituksissa, jotka ovat kokonaan valtion omistuksessa, joissa valtio on enemmistöomistaja tai joissa valtio on niin merkittävä vähemmistöomistaja, että sillä on tosiasiallinen määräysvalta. Valtion osittain omistamissa pörssiyhtiöissä ja merkittävimmissä listaamattomissa yhtiöissä on nimistystoimikunnat, joissa valtion edustaja toimii joko puheenjohtajana tai jäsenenä. Vuoden 2015 aikana omistajaohjaus esitti hallitusjäsen ehdokkaita 28 yhtiön yhtiökokoukselle tai nimistystoimikunnalle. Näissä hallituksissa on jäseniä yhteensä 172, joista valtio on voinut nimetä 146. Valtion nimeämistä jäsenistä noin 44 % on naisia.

Vastuullinen yritystoiminta tukee omistaja-arvon pitkäjänteistä kasvua ja yritysvastuu on merkittävä osa yrityksen maineen muodostumisesta. Valtio-omistaja odottaa yrityksiltä yritys vastuun vahvaa integroimista liiketoimintaan sekä tavoitteellista yritys vastuun johtamista, mikä perustuu yritysten olennaisten asioiden tunnistamiseen. Yritys vastuun johtamisen järjestämisestä ja integroimisesta osaksi liiketoimintaa vastaa yhtiön hallitus. Valtion kokonaan omistamat ja enemmistöomisteiset yritykset raportoivat yritys vastuusta ja verojalanjäljestä vuosittain. Valtio-omistaja pitää hyvänä, että yritykset hyödyntävät toiminnassaan kansainvälisesti tunnustettuja yritys vastuun ohjeita ja periaatteita. Tällaisia ovat muun muassa OECD:n toimintaohjeet monikan-sallisille yrityksille, YK:n Global Compact -aloite, ISO 26000 -yhteiskuntavastuu-standardi ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet.

Vuonna 2015 toimitusjohtajien kiinteät peruspalkat olivat valtio-omisteisissa yhtiöissä yleisesti ottaen markkinatasolla. Johtoryhmien peruspalkat eivät nousseet edellisvuodesta. Vuoden 2014 toiminnan perusteella ansaitut ja v. 2015 maksetut tulospalkkiot olivat valtio-omisteisissa pörssi-yhtiöissä 29 %, kaupallisissa yhtiöissä 12 % ja erityistehtävä-yhtiöissä 17 % perusvuosipalkasta. Listattujen ja suurten listaamattomien yhtiöiden palkitseminen oli joko markkinatasolla tai sen alapuolella. Pienten listaamattomien palkitseminen oli keskimäärin markkinatasolla. Valtio-omisteisten pörssi-yhtiöiden toimitusjohtajista lähes kaikilla ja kaupallisten yhtiöiden toimitusjohtajista yli 30 prosentilla on pitkän aikavälin kannustin. Erityistehtävä-yhtiöiden toimitusjohtajilla ei sen sijaan ole pitkän aikavälin kannustinjärjestelmää käytössä. Kannustinjärjestelmien ansaintajaksot ovat pitkiä eikä palkkioita makseta vuosittain, joten niiden perusteella maksettavat palkkiot vaihtelevat vuositason merkittävästi. Tästä johtuen maksetut palkkiot eivät ole vuositason vertailukelpoisia keskenään.

3.4 Kuntatalous

3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua laaditaan kuntatalousohjelma, joka korvaa aiemmat peruspalveluohjelman ja -budjetin. Kuntatalousohjelma sisältää kuntatalouden rahoitusasemaa koskevan tavoitteen sekä yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Toimenpiteet voivat koskea esimerkiksi kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutulota tai toiminnan tehostamista.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvattu rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä kuntien keskeisten palveluiden tuottavuuskehitys.

Kuntatalousohjelma laaditaan hallituskaudeksi ja se valmistellaan osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntatalousohjelmaa tarkistetaan vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä ja valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen sekä raportoidaan olennaiset muutokset suhteessa julkisen talouden suunnitelmaan.

Julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kautta toteutettava uusi kuntatalouden makro-ohjaus vahvistaa kuntatalouden tavoitteenasettelua huomattavasti. Tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin järjestämisvastuulla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa sekä julkisen talouden että koko kansantalouden kantokykyyn sovitettuna tasolla.

Ensimmäinen kuntatalousohjelma¹⁹ laadittiin keväällä 2015 teknisen kehityksen yhteydessä. Ohjelmassa arvioitiin kuntatalouden tilaa perusteellisesti. Sitä täydensi syksyllä 2015 julkaistu ensimmäinen kuntalain mukainen kuntatalousohjelma, jossa

¹⁹ Valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2015

arvioitiin myös kuntatalouden rahoituskehyksen vaikutuksia kuntatalouteen. Syksyn kuntatalousohjelma 2016–2019²⁰ kattaa koko hallituskauden.

Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä asetetun rahoitusasemavoitteen mukaan kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan puoli prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon v. 2019. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus asetti syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä myös sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2019 vähintään 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna kevään 2015 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Menorajoitteen asettamisessa ei vielä huomioitu sote-uudistusta, kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä tai toimenpiteitä kilpailukyvyyn edistämiseksi. Asetettua menorajoitetta ei voi väljentää, mutta sitä kiristetään vuosittain, kun hallitusohjelman toimenpiteiden valmistelu etenee. Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa.

Valtio ei voi pelkästään omin toimin taata kuntatalouden tasapainottumista. Kunnilla on laaja itsehallinto ja vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Uudessa kuntalaissa kuntia ja kuntayhtymiä pyritään ohjaamaan kohti ennakoivampaa ja kokonaisvaltaisempaa taloudenhoitoa muun muassa tiukentamalla alijäämien kattamista koskevaa sääntelyä sekä ulottamalla alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskeva sääntely myös kuntayhtymiin. Vuodesta 2017 lähtien kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin. Uudistusten voidaan olettaa ohjaavan kuntien taloutta terveempään suuntaan.

Sääntely ei kuitenkaan itsessään varmista sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnon rahoitusasemalle asetettu tavoite toteutuu. Erityisesti kuntien ja kuntayhtymien investointien priorisoinnilla, oikealla ajoituksella ja laadukkaalla toteutuksella on kuntatalouden tasapainottumisen kannalta suuri merkitys.

3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Taloustilanteen kiristyessä ja taloudellisten resurssien niukentuessa kunnat ja kuntayhtymät ovat sopeuttaneet toimintaansa. Vuonna 2015 kuntien toimintakate heikkeni 4 %. Käyttötalouden menot²¹ kasvoivat erittäin maltillisesti, mutta käyttötulojen heikko kehitys huononsi kokonaisuutta.

Taulukko 25. Kuntien talouden muutos vuosina 2014–2015, mrd. euroa (ilman kuntayhtymiä)

	Tilinpäätös 2014	Tilinpäätös- arvio 2015	Muutos, mrd. euroa	Muutos, %
Toimintakate	-27,30	-28,40	1,10	4,0 %
Verotulot	21,06	21,66	0,6	2,8 %
Käyttötal. valtionosuudet	8,15	8,18	0,0	0,4 %
Verorahoitus yht.	29,22	29,84	0,6	2,1 %
Rahoituserät, netto	0,28	0,32	0,04	14,3 %
Vuosikate	2,194	1,769	-0,425	-19,4 %
Poistot	2,065	2,033	-0,03	-1,5 %

²⁰ Valtiovarainministeriön julkaisuja 35a/2015

²¹ Vastaa toimintakatetta

	Tilinpäätös 2014	Tilinpäätös- arvio 2015	Muutos, mrd. euroa	Muutos, %
Vuosikate – poistot	0,129	-0,264	-0,393	
Nettoinvestoinnit	-1,57	-2,54	-0,974	62,0 %
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,62	-0,78	-1,40	
Lainakanta	14,67	15,24	0,57	3,9 %
Rahavarat	4,3	4,04	-0,26	-6,0 %
Veroprosentti, painotettu	19,75	19,85		0,1 %-yksikköä

Kuntaverotusta on tästä huolimatta edelleen jouduttu kiristämään tulo-rahituksen vahvistamiseksi. Kaikkiaan 98 kuntaa korotti kunnallisveroa, edellisvuotta vähemmän, mutta verotulojen suhteellinen kasvu oli kuitenkin korkeampi, 2,8 %. Vuoden 2014 kasvun vähäisyyttä selittävät tilityksiä heikentäneet kertaluonteiset tekijät.

Koko kuntatalouden tasolla kirjanpidollinen tulos heikentyi selvästi. Tämä johtui suurelta osin kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen myötä lisääntyneistä satunnaisista tuloista v. 2014. Tulos oli v. 2015 vain noin 70 milj. euroa.

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden vakautta arvioidaan tuloslaskelman tunnuslukujen lisäksi rahoituslaskelman tunnusluvun 'toiminnan ja investointien rahavirta' perusteella. Tarkoituksena on saada kattavampi käsitys kuntatalouden todellisesta rahoitusvakaudesta ja tulo-rahituksen riittävyydestä investointeihin keskipitkällä aikavälillä. Tunnusluku vastaa käsitteenä kutakuinkin kansantalouden tilinpidon netto-luotonantoa, minkä pohjalta myös paikallishallinnolle julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet määritellään.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit nousivat edellisvuodesta, eikä toiminnan rahavirta²² riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 2,5 mrd. euron nettoinvestointikuluja, eikä myöskään poistoja. 135 kunnan toiminnan rahavirta ei riittänyt poistojen kattamiseen. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui edelleen, mutta hidastuneena noin 0,57 mrd. euron tasolle. Yli 40 000 asukkaan kuntien osuus lisäyksestä oli edelleen suurin edellisvuosien tapaan, noin puolet koko kuntien lainakannan kasvusta.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on pienentynyt kahtena viimeisenä tilinpäätösvuonna. Vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella tällaisia kuntia oli 11 eli edellisvuoden tasossa. Kuntakohtaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyy selkeään nousuun.

Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti asukasluvultaan pienimpiä kuntia, noin 65 % on ollut alle 6 000 asukkaan kuntia. Lähes kaikki negatiivisen vuosikatteen kunnista ovat olleet alle 20 000 asukkaan kuntia. Negatiivisen vuosikatteen kuntia on tasaisesti kaikissa maakunnissa. Kuntatalousohjelman kehitysarvion mukaisella taloudellisella kehityksellä kuntien lähivuosien tilikauden tulokset heikkenevät ja taseen kertynyt ylijäämä vähenee tai alijäämä kasvaa. Laskelman perusteella noin kolmannes kunnista olisi alijäämäisiä tarkastelukauden lopussa ilman korjaavia toimenpiteitä.

Heikon talouden kuntien määrä pysyi samantasoisena vuoteen 2014 verrattuna, uusia kriisikuntia ei olisi tulossa menettelyyn, mutta usea kunta lähestyy kriteereitä. Kuntatalouden heikentyneiden näkymien vuoksi on kuitenkin oletettavaa, että arviointimenettelyyn tulee lähivuosina useampia kuntia.

²² Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulo-rahituksen korjauserät

3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä oleviin kuntien valtionapuihin kohdistettiin määrärahoja yhteensä 9,9 mrd. euroa. Se oli noin 541 milj. euroa vähemmän kuin v. 2014. Tähän vaikuttivat eniten ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus (455 milj. euroa) ja vuoden 2015 osuus hallituskaudelle sovitusta valtionosuuden leikkauksesta (188 milj. euroa).

Kuntien rahoitusosuus työmarkkinatukeen kasvoi noin 160 milj. eurolla. Sitä kompensoitiin 75 milj. eurolla korottamalla kuntien yhteisöveron jako-osuutta.

Kaikkiaan vuoden 2015 talousarvioesityksen valtion toimenpiteiden yhteisvaikutuksen arvioitiin heikentävän kuntataloutta 234 milj. eurolla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitettiin valtionosuutta 8,5 mrd. euroa. Siinä oli vähennystä vuoden 2014 varsinaiseen talousarvioon verrattuna noin 112 milj. euroa.

Valtionosuuden vähenemiseen vaikuttivat eniten aiemmissa kehyspäätöksissä tehdyt valtionosuuden leikkaukset (-188 milj. euroa) sekä ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistukseen liittyvä vähennys (-164 milj. euroa). Toisaalta hallitusohjelman mukaisesti jatkettiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistä 47 milj. eurolla. Lisäksi valtionosuutta korotti laskentaperusteiden (ml. asukasluku) muutos 60 milj. eurolla, indeksikorotus 43 milj. eurolla sekä kuntien verotulomenetysten kompensatio 131 milj. eurolla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen valtionosuuksia korotettiin 47 milj. euroa v. 2015. Kuntien menojen arvioitiin kasvavan niiden johdosta 90 milj. euroa. Lisävoimavaroja kohdennettiin vanhuspalvelulain toimeenpanoon, oppilas- ja opiskelijahuoltoon lasten ja lapsiperheiden kotipalveluun, eroperheiden valvottuihin tapaamisiin sekä sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen nuorille.

Rakennepoliittisen ohjelman mukaiset toimenpiteet, aikuisten hammashuollon säästötoimet ja turvakotitoiminnan siirto valtion vastuulle, vähensivät peruspalvelujen valtionosuutta noin 5 milj. euroa.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuoden 2015 alusta lukien. Uudistuksessa järjestelmää yksinkertaistettiin ja järjestelmän kannustavuutta parannettiin. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on edelleen taata peruspalvelujen järjestäminen koko maassa sekä tasata olosuhteista johtuvia eroja palvelujen järjestämisessä.

Vuoden 2015 valtionosuusprosentti oli 25,44. Siinä oli vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna 4,13 prosenttiyksikköä. Vähennykseen vaikuttivat eniten valtionosuusuudistus sekä valtionosuuksiin tehdyt leikkaukset.

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkerahastot (mm. yksityiset eläkeyhtiöt, kuntien eläkevakuutus ja valtion eläkerahasto) ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Työeläkerahastot ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestävällä pohjalla. Työeläkemenot kasvavat nopeasti tulevina vuosina, kun eläkeläisten määrä kasvaa arviolta 175 000 henkilöllä kuluvan vuosikymmenen aikana. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi

indeksikorotukset sekä keskimääräisen eläketason nousu, sillä alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2015 eläkerahastojen ylijäämä supistui 1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän supistumiseen vaikuttivat eläkemenojen ripeä kasvu sekä palkkasumman, josta eläkemaksutulot kerätään, hidas kasvu. Lisäksi työeläkerahastojen kansantalouden tilinpidon mukaiset korkotulot olivat v. 2015 hyvin alhaiset, kun korkotaso on matala. Myös kertaluontoinen 500 milj. euron siirto Valtion eläkerahastosta valtion budjettiin heikensi työeläkerahastojen ylijäämää v. 2015. Vuonna 2015 työeläkerahastojen kokonaismenot kasvoivat 5,3 %, kun kokonaistulojen kasvu jäi 2,6 prosenttiin.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kansaneläkelaitoksen sekä ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työttömyysvakuutusrahaston. Kansaneläkelaitoksen menot rahoitetaan valtion budjetista, työntajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Kansaneläkemenojen kasvua vaimentaa kansaneläkkeen saajien lukumäärän pieneneminen, mikä johtuu siitä, että yhä useampi eläkeläinen saa ainoastaan työeläkettä. Työttömyysmenojen kasvu on sen sijaan ollut viime vuosina ripeää heikentyneen työllisyystilanteen vuoksi. Keväällä 2015 hallitusohjelmassa päätetyt säästötoimet kohdistuvat merkittävästi myös muiden sosiaaliturvarahastojen menoihin. Muiden sosiaaliturvarahastojen talous oli 0,5 % alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2015, vaikka muiden sosiaaliturvarahastojen talous pyritään pitämään lähellä tasapainoa.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kohosivat 20,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2015, kun ennen finanssikriisiä v. 2007 suhdeluku oli 14,9 %. Rasituksen kasvu johtuu pitkälti v. 2008 puhjenneesta talouskriisistä ja tästä seuranneesta kokonaistuotannon supistumisesta, mutta taustalla vaikuttaa merkittävästi myös väestön ikääntyminen sekä työttömyyden kasvu.

4 Yhteenveto tärkeimmistä toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta

Tässä luvussa esitetään ministeriökohtaisesti jaoteltuina yleiskatsaukset toimenpiteistä, joita vastauksina eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin on valtioneuvostossa kertomusvuonna tehty.

Lausuma- ja kannanottovastaukset kokonaisuudessaan ja viitetietoineen ovat kertomuksen liitteessä 3, jossa vastaukset on jaoteltu eduskunnan valiokuntien mukaan.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian kannalta keskeinen eduskunnan uusi kannanotto liittyy hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseen. Kertomusta koskeva asetustasoinen sääntely uudistettiin helmikuussa 2016 ja se koskee jo viime vuodelta annettavaa kertomusta. Jatkossa on tarkoitus kehittää ministeriökohtaisten tulostavoitteiden asettamista ja esittämistä valtion talousarvioesityksessä tulevaa raportointia ajatellen.

Valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon liittyvän kannanoton osalta v. 2015 on laajasti pantu toimeen uutta kansallista ennakointimallia ja kokeilujen edistäminen on otettu yhdeksi hallituksen kärkihankkeeksi.

Muut valtioneuvoston kansliassa toimeenpannut lausumat ja kannanotot liittyvät tutkimusrahoitukseen, Altia Oyj:n myyntiin ja valtionyhtiöiden johdon palkitsemiseen.

Ulkoasiainministeriö

Eduskunta on edellyttänyt (2014) valtioneuvostolta kerran vaalikaudessa selontekoa, jossa Suomen kehityspolitiikan sisällön lisäksi arvioidaan saavutettuja tavoitteita, pitkän aikavälin vaikuttavuutta ja toimeenpanossa ilmenneitä ongelmia. Eduskunnan edellyttämä riippumaton arvio Suomen kehitysyhteistyöstä valmistui kesäkuussa 2015. Arvion suositukset otettiin osaksi hallituksen kehityspolitiikkaa koskevan selonteon valmistelua syksyllä 2015 ja valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikasta annettiin helmikuussa 2016.

Eduskunta edellytti (2009), että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (v. 2012) määritellään siviilikriisinhallintaoperaatioiden tavoitteeksi 150 suomalaisasiantuntijan taso. Siviilikriisinhallinnan v. 2014 valmistunut uusittu kansallinen strategia asettaa Suomen osallistumisen tavoitteeksi vuositasolla 150 siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa. Vuoden 2015 aikana ei päästy tavoitetasolle. Vuoden 2015 aikana 70 % suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista työskenteli operaatioissa uusien kriisien alueilla, toisin sanoen Ukrainassa ja operaatioissa maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Eduskunta edellyttää (2014), että ministeriöiden väliselle viranomaisyhteistyölle luodaan kriisinhallinnassa selkeä toimintamalli ja että valtioneuvosto antaa asiasta selvityksen. Ulkoasiainministeriö valmistelee edelleen Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamista koskevat päätökset. Osallistumispäätökseen liittyvät sotilaalliset ja puolustuspoliittiset perusteet valmistellaan edelleen puolustusministeriössä. Kriisinhallintaosallistumisen kansallisessa valmiste-

lussa ja kansainvälisissä yhteyksissä pyritään kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja vahvistamaan kansainvälisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä ja koordinaatiota.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö on tehnyt kertomusvuonna useita eri toimenpiteitä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Tärkeimmät näistä liittyvät eduskunnan kirjelmään kansalaisaloitteesta eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta sekä eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta.

Eduskunnan edellyttämän mukaisesti hallitus antoi eduskunnalle lokakuussa 2015 tasa-arvoiseen avioliittoon liittyvän täydentävän sääntelyn annetussa tiukassa aikataulussa. Sakon muuntorangaistusmenettelyn keventämistä ja yksinkertaistamista puolestaan selvitetään parhaillaan oikeusministeriössä eduskunnan lausuman mukaisesti. Vaikka laki sakon ja rikesakon määräämisestä on ehdotettu kumottavaksi, muuntorangaistusmenettelyn yksinkertaistamistavoitteeseen tällä ei ole merkitystä.

Sisäministeriö

Sisäisen turvallisuuden selontekoa valmisteltiin tarkoituksena antaa se keväällä 2016. Sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelun jälkeen aloitetaan sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu.

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman (2012–2015) tavoitteena on ollut vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Ohjelmalla on turvattu verojen ja muiden maksujen kertymistä, julkisten palveluiden säilymistä ja varmistettu julkisten palveluiden rahoituspohjaa. Toimintaohjelmalla on tuettu tervettä yrittäjyyttä ja työllisyyttä. Ohjelman mukaisesti on kokonaisvaltaisesti arvioitu eduskunnan kannanottojen asiakokonaisuuksia ja otettu ne tarkoituksenmukaiseksi katsotussa laajuudessa ja muodossa osaksi torjuntaohjelmaa.

Eduskunta on edellyttänyt hallituksen tarkkaan seuraavan ja arvioivan turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanoa sekä antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2016 valtiopäivien loppuun mennessä kirjallisen selvityksen uudistuksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015) tuli voimaan 15.1.2015 ja valtioneuvosto asetti turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan 22.1.2015. Valtiovarainministeriö ohjaa turvallisuusverkkotoimintaa laissa säädetyllä tavalla turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan tukeamana ja laatii turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanon seurantasuunnitelman ja ohjaa suunnitelman toteutumista. Eduskunnan edellyttämä selvitys tullaan antamaan vuoden 2016 valtiopäivien loppuun mennessä.

Sisäministeriön hallinnonalalla on ollut keskeistä varmistaa tiivis yhteistyö kustannustehokkaan palvelutuotantomallin luomiseksi turvallisuusverkkotoimijoiden (HALTIK/Valtori/ERVE) kanssa. Samoin näiden toimijoiden roolien selkeyttäminen yhdessä VM:n ja VNK:n omistajaohjauksen kanssa on käynnissä.

Puolustusministeriö

Puolustusministeriöllä on vuoden 2015 vuosikertomuksessa vastattavanaan yksi eduskunnan lausuma, joka koskee asevelvollisten taloudellisia etuuksia. Asevelvollisten taloudellisen ja sosiaalisen aseman pitkäjänteistä ja suunnitelmallista kehittämistä jatkettiin poikkihallinnollisena yhteistyönä. Varusmiespalvelusajan mahdollinen huomioon ottaminen eläkkeen määräytymisessä sekä mahdolliseen kotiuttamisrahaan liittyvät toimenpiteet kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Ottaen huomioon taloudellisten tukien kokonaisuus, sosiaali- ja terveysministeriö ei ole pitänyt tarpeellisena kotiuttamisrahan palauttamista.

Valtiovarainministeriö

Eduskunnan tiedonsaantia Euroopan rahoitusvakaussjärjestelyistä edistettiin valtiovarainministeriön julkaisemalla puolivuositaisella selvityksellä niistä Suomen valtion vastuista, sitoumuksista ja saatavista, jotka aiheutuvat euroalueen rahoitustukiohjelmista. Lisäksi valtioneuvosto toimitti eduskunnalle kesäkuussa 2015 selvityksen Euroopan vakaussmekanismin (EVM) vuoden 2014 vuosikertomuksesta sekä Euroopan rahoitusvakaussvälineen (ERVV) vuoden 2014 tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta (E 28/2015 vp). Selvityksessä kuvataan euroalueen tilannetta, ja kriisinhallintaan liittyviä taloudellisia vastuita, mukaan lukien Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyviä vastuita. Selvitystä käsiteltiin syksyllä eduskunnan tarkastusvaliokunnassa.

Kuntatieto-ohjelmassa vuoden 2015 aikana valmistui pilotti koskien talous- ja kustannustietojen tavoitetilaa, kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen raportointi- ja tietojen käyttöpalvelua sekä yhden kunnan raportoinnin pilottitoteutusta.

Sähköinen tunnistaminen ja varmennepalveluiden tilanne on merkittävästi muuttunut sitten eduskunnan lausuman antamisen. Useat ammattikunnat käyttävät valtion varmennepalveluita. Kansalaisille suunnatuissa palveluissa ei ole juurikaan tapahtunut muutosta, koska kansalaiset käyttävät etenkin pankkitunnuksia.

Avoimia rajapintoja toteutettiin Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmassa, jossa otettiin käyttöön kansallinen palveluväylä ja julkaistiin kansalaisen palvelunäkymän ja tunnistamisratkaisun beta-versio.

EU:n arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanoa päätettiin jatkaa siten, että Suomessa toimivan arvopaperikeskuksen tilinhoitajat eivät voi kirjata arvo-osuustililaissa (827/1991) tarkoitetulle arvo-osuustilille osakkeenomistajan sijaan hallintarekisteröinnin hoitajaa, jos osakkeenomistaja on suomalainen sijoittaja.

Verohallinto on julkaissut helmikuussa 2016 Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Verohallinnon yhteistyönä valmistuneen raportin arvonlisäverotuksen verovajeesta Suomessa. Raportti esittelee kansainvälisesti käytössä olevalla menetelmällä lasketun arvion arvonlisäverovajeesta vuosina 2008–2012. Arvonlisäverovaje on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pieni.

Valtiovarainministeriö uudisti v. 2015 valtion sisäisen vuokrajärjestelmän ja valtion tilahallintoa. Uudistuksen toimeenpanto toteutettiin säätämällä valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoidosta (242/2015). Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisena olevien valtion virastojen ja laitosten vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen pohjalta. Uudistuksen seurauk-

sena virastojen ja laitosten vuokratustannukset laskevat noin 15 % vuodesta 2016 alkaen. Vuokranalennuksen vaikutus talousarvioon on pyritty toteuttamaan budjet-tineutraalisti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Eduskunta edellytti tilimuistutuskannanotossaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rakennusalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan edellytysten parantamiseksi, jotta rakennusten suuri merkitys ihmisten hyvinvoinnille ja kansantaloudelle otetaan päätöksenteossa nykyistä paremmin huomioon. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut rakennusterveyttä tukevaa koulutusta ja sen suunnittelua. Ylempään ammattikorkeakoulututkintoon on kehitetty kosteus- ja homevauriokorjaamisen opintokokonaisuus ja koulutus on käynnistetty syksyllä 2015. Lisäksi alan täydennyskoulutusta on muutamassa ammattikorkeakoulussa.

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, että hallitus kattavasti seuraa korkeakoulujen rahoituksen riittävyyttä suhteessa korkeakouluille osoitetuihin tehtäviin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa yliopistojen toiminnan ja talouden seurannassa sekä mahdollisessa erilliskyselyssä huomioon tarpeen selvittää menosäästöjen vaikutuksia yliopistojen toimintaan. Käynnissä olevassa yliopistouudistuksen vaikutusten arvioinnissa on yhtenä näkökulmana yliopistojen rahoitustason ja -järjestelmän muutosten vaikutus yliopistojen toimintaan. Yliopistolain uudistuksen vaikutuksista annetaan eduskunnan sivistysvaliokunnalle selvitys jo v. 2016.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö on johdonmukaisesti edistänyt hallinnon hyväksymän viljelylohkojen pinta-alan palauttamista EU-asetuksiin ja pyrkinyt turvaamaan maataloustuottajien oikeusturvan. Peltolohkokisterin selvityshankkeessa on etsitty keinoja viljelylohkojen toistuvien pinta-alamuutosten hallintaan.

Maataloushallinnon ja Maanmittauslaitoksen yhteistyöllä on pyritty vähentämään peltolohkojen pinta-alapoikkeamia.

Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2015 Kansallinen metsästrategia 2025:n, joka linjaa metsä-alan tärkeimmät tavoitteet ja hankkeet metsäalan kasvun, kilpailukyvyn ja uudistumisen edistämiseksi. Metsästrategian linjaukset pohjautuvat metsäpolitiiseen selontekoon ja eduskunnan siitä tekemiin kannanottoihin.

Maaseudun kehittämisen tukemiseen liittyvää byrokratiaa on yksinkertaistettu ja tukien hallinnoinnin keventämiseksi on kehitetty digitaalisia palveluja.

Riistavahinkolakiin on suunniteltu välttämättömimmät muutokset, joilla pyritään mm. keventämään kaikkien viranomaisten (erityisesti kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten) hallinnollista taakkaa. Tätä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle v. 2017. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on käynnistänyt esiselvityksen petovahinkoilmoitusten ja -hakemusten sähköistämiseksi. Tavoitteena on nopeuttaa vahinkoilmoitusten saamista riistavahinkokisteriin sekä keventää kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten työmäärää.

Maa- ja metsätalousministeriö on joustavoittanut Itämeren norpan pyyntiä erityisesti kalastusvahinkojen vähentämiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Vuoden 2012 liikennepoliittinen selonteko ja siihen liittyvät eduskunnan lausumat on toteutettu. Liikenneverkon korjausvelan pysäyttämiseen ja sen hallittuun vähentämiseen on osoitettu lisärahoitusta, samoin yksityisteiden valtionapuun. Yksityistielainsäädännön kokonaisuudistus on aloitettu ja uudistuksen yhteydessä tarkastellaan erityisesti rahoitukseen ja käyttöoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Vuoden 2015 aikana keskeisten liikennepoliittisten päätösten valmisteluun on vaikutettu ennakoivasti ja tuloksellisesti niin EU- kuin kansainvälisellä tasolla.

Hallitusohjelman mukaisena kärkihankkeena rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö. Sen osana ministeriössä on valmisteltu kansallista tietoturvastrategiaa, jolla lisätään luottamusta internetiin ja digitaalisiin toimintatapoihin. Valtion ja yritysten yhteistyönä laadittava strategia painottuu kilpailukyvyn ja vientiedellytysten varmistamiseen. Strategian osana toteutetaan EU:ssa valmisteltavan verkko- ja tietoturvadirektiivin edellyttämät lainsäädäntömuutokset.

Matkaviestinnän taajuushuutokauppa on parantanut nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien laatua ja saatavuutta Suomessa. Huutokaupalla ei ole ollut vaikutusta matkaviestintäpalveluiden hinnoitteluun tai markkinoiden rakenteeseen, kilpailutilanteeseen tai teleyritysten muun toiminnan investointeihin.

Valtioneuvosto myönsi v. 2015 antennitelevisiion verkkotoimiluvat sähköisen median viestintäpoliittisen ohjelman linjauksia noudattaen. Toimiluvat tulevat voimaan vuoden 2017 alusta ja ovat voimassa vuoteen 2027.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Eduskunnan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tyypillisimpiä ovat lausumat, joissa eduskunta esim. lakiuudistuksen yhteydessä kiinnittää huomiota yksittäiseen erityisryhmään tai erityiskysymykseen ja haluaa selvitystä siitä, miten tämä ryhmän asema tai ko. erityiskysymys tulee kehittymään uudistuksen jälkeen. Tällaisia ovat esimerkiksi ”Sairauspäiväkarensien poistaminen vuosilomalaista”, ”Työkokeilua koskevien säännösten muuttamisen vaikutus” ja ”Metsähakesähkön tuki”.

Talousarvion tai julkisen talouden suunnitelman yhteydessä olevat lausumat koskevat hyvin laajoja kokonaisuuksia, jopa huomattavaa osaa hallitusohjelmasta. Esimerkkinä tällaisesta on lausuma vuoden 2015 talousarvioesityksen yleisperusteluisista: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus toimii määrätietoisesti Suomen kilpailukyvyn palauttamiseksi ja tässä tarkoituksessa kohentaa yritysten yleisiä toimintaedellytyksiä, edistää työllistämismahdollisuuksia, työvoiman liikkuvuutta ja maltillista palkkapolitiikkaa sekä tukee tutkimusta ja innovaatiota.” Em. kysymykset on jo yleensä laajemmin käsitelty osana kunkin ministeriön tuloksellisuuden kuvausta.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Useiden lausumien ja kannanottojen kysymykset ja niiden ratkaisut kytkeytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutukseen (sote-uudistus). Muun muassa opiskeluterveydenhuollon järjestämisen säädöspohja ja YTHS:n rahoitus, lainsäädäntömuutosten tarpeellisuutta avohoidon piirissä olevien asiakkaiden osalta, asia-

kasmaksujärjestelmää sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon ohjausmallia arvioidaan sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä.

Nuorten syrjäytymistä ennalta ehkäisevien sekä suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevien mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien sosiaali- ja terveyspalvelujen painottaminen sisältyy sote-uudistuksen tavoitteisiin. Uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaan kaikilla sosiaalihuollon asiakkailla on oikeus saada tarvittaessa arvio palvelutarpeesta sekä nimetty omatyöntekijä. Laki myös velvoittaa erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamiseen ja edistämiseen.

Perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirtyvät Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa ihmisten yhdenvertaisuutta tuen saamisessa, tehostaa toimintaa sekä vähentää kuntien tehtäviä tiukassa taloustilanteessa. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee toimeentulotuen toimeenpanon siirtoa ja suunnittelee uudistuksen vaikutusten seurantaan yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen, Kuntaliiton ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Rakennusten terveellisyyttä on edistetty terveydensuojelulain muutoksella (1237/2014), jossa terveydensuojeluviranomaisten apuna käytettävien ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyyden arviointi siirrettiin kunnilta valtakunnalliseksi henkilösertifioinniksi 1.3.2015 lukien. Terveydensuojelulain säännöksiä täsmentävässä 15.5.2015 voimaan tullessa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (545/2015) annetaan sertifiointiin lisäksi tarkempia määräyksiä kyseisten asiantuntijoiden koulutuksen osaamistavoitteista ja edellytettävästä työkokemuksesta.

Ympäristöministeriö

Öljysuojarahastosta annetun lain määräaikaisten muutosten perusteella kannettiin öljysuojamaksu vielä v. 2015 normaalitasoon nähden kolminkertaisena. Asiantuntijalausunnossa öljysuojarahaston sääntelyvaihtoehdoista ja kehittämisedellytyksistä suositeltiin, että öljysuojamaksun sijasta varat öljysuojarahastoon kerrytettäisiin valmistevero-tyyppisellä rahoituksella. Asiaa koskeva lakimuutos on valmisteilla.

Jätevesien käsittelyä koskevien säännösten toimeenpanoa on seurattu valtion avustamissa jätevesineuvonnan hankkeissa ja SYKEltä on tilattu selvitys haja-asutusalueiden jätevedenkäsittelyn toimeenpanon tilanteesta 2015. Tilanneselvitys on toimitettu eduskunnan ympäristövaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaostolle.

Jätelainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvä laaja valtioneuvoston asetusten uudistustyö saatiin vuoden 2015 aikana päätökseen. Lisäksi ympäristöministeriö käynnisti valtakunnallisen jätesuunnitelman ja siihen sisältyvän jätteen synnyn ehkäisy -suunnitelman tarkistamisen. Ympäristöministeriön johdolla laadittiin jätealan opas jätelain yhdyskuntajätehuoltoa koskevista säännöksistä.

Metropolipolitiikan toteutusta on jatkettu. Siihen liittyvää lakipakettia ei kuitenkaan hallituksen esityksenä eduskunnalle annettu, koska metropolihallinnon tehtävät kohdistuisivat lähinnä maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeviin MAL-asioihin. Tähän liittyy kaavajärjestelmän uudistaminen metropolikaavalla.

Rakentamista koskevan sääntelyn valtuussäännökset on kahdella lain muutoksella saatettu vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Jatkossa kaavoitusta koskeva sään-

tely saatetaan vastaamaan perustuslain edellyttämää säädöstasoa ja asetuksenantovaltuutta koskevia vaatimuksia.

Ympäristölupahakemusten käsittelyyn aluehallintovirastoissa (valtion ympäristölupaviranomainen) on lisätalousarvion kautta saatu 700 000 euroa vuodelle 2015. Ympäristönsuojelulain muutos hyväksyttiin (423/2015) ja lain uudistamistyötä on jatkettu sen kolmannessa vaiheessa vuoden 2015 aikana. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maksuasetuksessa määrätään v. 2015 ensimmäistä kertaa valvontamaksuista. Lisäksi ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat antaneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ohjeet valvonnan maksutulojen ohjaamisesta ja niiden käyttöperiaatteista.

Vuonna 2014 aloitettua valmistelutyötä pientalojen energiatodistuksen sisällölliseksi muuttamiseksi on jatkettu työryhmän työn pohjalta. Energiatodistusten sisällön kehittämistä jatketaan samanaikaisesti lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymistä koskevan valmistelutyön kanssa. Lisäksi komissiolle lähetettiin kirje rakennusten energiatehokkuusdirektiivin muuttamiseksi vanhojen pientalojen osalta vapaaehtoiseksi. Kirjeessä esitetyt havainnot on liitetty direktiivin uusimiseen liittyviin asiakirjoihin.

5 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto valtioneuvoston tulos- ja valtiovarainvalvojana varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2015 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Valtiovarain controller -toiminnossa on arvioitu hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä valtioneuvoston controllerin menetelmäkuvausten (VM 45/01/2006) mukaisesti. Arvioinnissa on otettu huomioon talousarvioasetuksen muutokset, joista hallituksen vuosikertomuksen sisällön kannalta merkittävä on helmikuussa 2016 voimaan tullut muutos (118/2016). Siinä kertomukseen sisällytettiin uusi katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Valtiovarain controller -toiminnossa on myös tarkistettu, että tilinpäätös on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuodelta 2015 annettava vuosikertomus liitteineen 1 ja 2 antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Valtion tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti. Valtion taloudellisten vastuiden raportointia on parannettu edelleen täydentämällä ja tarkistamalla liitteessä 12 esitettäviä tietoja.

Hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2 otetut valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat liikelaitosten ja rahastojen vahvistettuihin ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot

valtiontalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Hallituksen vuosikertomuksessa ovat ensimmäistä kertaa laskelmat talousarvion, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta (valtion kokonaislaskelmat). Näillä laskelmilla on tarkoitus saada aiempaa parempi kokonaiskuva valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Uusien kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu em. yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Laskelmat antavat kattavamman kokonaiskuvan valtion alijäämästä ja varallisuusasemasta kuin pelkkä valtion tilinpäätös. Numerotiedot ja niitä täydentävä laskelmien analyysi koskee toistaiseksi vasta kahta vuotta, eivätkä analysointi- ja arviointimenetelmät vielä ole vakiintuneita. Valtion kokonaislaskelmien analyysi ei voi noudattaa yritysten tilinpäätösanalyysimenetelmiä, sillä esimerkiksi tunnuslukuja ei voida tulkita samoilla periaatteilla. Laskelmien käytettävyys, hyödyllisyys ja kohderyhmät pystytään arvioimaan vasta pidemmän ajan kuluessa, jolloin määrittyvät myös tarkemmat sisältötavoitteet analyysitiedoille.

Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2015 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Talousarvioasetuksen muutoksella ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvausta supistettiin.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet taulukossa myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Kaikkia vuoden 2015 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Jos tavoitteet ovat lähinnä tekemisen kuvailua, niiden toteutumisen raportoinnista tulee helposti toimenpiteiden luettelointia. Tavoitteiden asetantaa tulisi kehittää siten, että toteutumisen arvioinnin voisi nykyistä enemmän perustaa indikaattoreihin.

Riskien tarkastelu on kokonaisuutena parantunut edellisvuodesta, mutta raportointi on vielä epäyhtenäistä ministeriöiden välillä. Esittämistapaa tulee vielä selkeyttää ja yhtenäistää ja tarkastelun kattavuutta parantaa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota riskien määrittelyn kytkemiseen hallinnonalan toimintaan sekä kehittää analyysia riskien merkityksestä toiminnan tuloksellisuudelle.

Ohjeistuksen terävöittämisellä vuosikertomustekstejä on jonkin verran onnistuttu tiivistämään, mutta esittämistyylin yhtenäistäminen sekä toiminnan ja tekemisen kuvailujen vähentäminen on tarpeen edelleen.

Aikataulu ja valmisteluprosessi

Kertomuksen aikataulua on viime vuosina tiivistetty, jotta eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Nykyisellä tuotantotavalla merkittävä aikataulun tiivistäminen ei ole mahdollista. Esimerkiksi kokonaislaskelmat voidaan laatia vasta tilinpäätöstietojen perusteella.

Valmisteluaikatauluun liittyväksi riskiksi on tunnistettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien tai eri kieliversioiden välillä. Käännös on teetetty ulkopuolisessa käännöstoimistossa, eikä sitä ole tarkastettu valtioneuvoston sisäisen kieliasiantuntijan toimesta.

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi marraskuussa ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller -toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsittelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2016

Valtioneuvoston apulaiscontroller

Pasi Ovaska

Erityisasiantuntija Riitta Pirhonen



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISSN Nid. 2341-7129
ISBN Nid. 978-952-287-230-2
ISSN PDF 2323-962X
ISBN PDF 978-952-287-229-6